

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б.Н. ЕЛЬЦИНА  
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

# **Функции и услуги в системе государственного и муниципального управления**

Монография

Екатеринбург  
Издательство Уральского университета  
2017

УДК 351/352  
ББК 67.401.1  
В 75

*Издание подготовлено при финансовой поддержке Института  
государственного управления и предпринимательства Уральского федерального  
университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина  
(грант на издание монографий 2016 года)*

Рецензенты:

профессор, доктор исторических наук В. Л. Берсенева  
(ведущий научный сотрудник Института экономики УрО РАН);  
доцент, кандидат социологических наук Т. Е. Зерчанинова  
(Уральский институт управления – филиал РАНХиГС)

**В 75    Функции и услуги в системе государственного и муниципального  
управления:** монография / Л. И. Воронина, С. Н. Костина,  
А. В. Томильцев / под общ. ред. проф. Т. М. Резер ; М-во образования и  
науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во  
Урал. ун-та, 2017. — 139 с.

ISBN 978-5-7996-1916-9

Монография является результатом научно-исследовательской деятельности авторов, занимающихся проблемами развития теории административно-государственного управления, в том числе анализом осуществления функций государственными органами и органами местного самоуправления, изучением особенностей оказания государственных и муниципальных услуг.

Материалы монографии, выводы авторов интересны магистрантам, обучающимся по направлению «Государственное и муниципальное управление», руководителям и специалистам органов государственной власти, местного самоуправления, а также ученым, исследующим развитие государственного администрирования.

Библиогр.: 132 назв. Табл. 1. Рис. 2.

## ВВЕДЕНИЕ

Монография, подготовленная авторским коллективом УрФУ, является результатом исследовательской деятельности, направленной на развитие теории административно-государственного управления. В тексте монографии нашли отражение тенденции, набирающие силу в исследованиях по государственному и муниципальному управлению.

Несмотря на многочисленные исследования зарубежных и российских авторов теория административно-государственного управления находится в процессе развития. Причин для этого много. Важнейшая из них состоит в том, что государственное управление (частью которого является государственное администрирование) является открытой системой, изменяющейся под влиянием факторов внешней среды. Именно они влияют в целом на эволюцию государственного управления и, в частности, на функции, осуществляемые субъектами государственного администрирования. Тенденции, набирающие силу в реальной практике государственного администрирования, отражаются и в теории. Обогащается понятийный аппарат, новые понятия входят в лексикон исследователей. Во многом обновление понятийного аппарата происходит благодаря междисциплинарному подходу, вклад в который вносят правоведы, социологи, экономисты, психологи. Также развитие теории происходит, потому что исследователи обосновывают новые модели государственного управления, предлагают разные методы для диагностики проблем, существующих в административно-государственном управлении. Авторы монографии действуют в логике этих тенденций. Для анализа функции государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных услуг авторы используют административную и маркетинговую модели государственного управления. В рамках этих моделей ими анализируется сущность административно-государственного управления.

Особенности этих моделей находят отражение в понятийном аппарате,

применяемом авторами монографии: функция государства, функции государственных органов и органов местного самоуправления, государственные и муниципальные услуги, классификация разных видов функций.

Авторы монографии анализируют развитие государственных и муниципальных услуг, как результат как эволюции функций, которое осуществляет государство. Именно такое понимание позволяет авторам расширить теоретические подходы, применяемые в исследовании: наряду с административным подходом (ставшим классическим) в монографии обоснована возможность применения для анализа организации и оказания государственных и муниципальных услуг маркетингового и процессного подходов. Поэтому в тексте правомерны такие понятия, как «сервисное государство», «услуга», «сервис», «качество», «показатели качества», «удовлетворенность клиентов».

В монографии представлены разные научные подходы к понятиям «государственная услуга», «муниципальная услуга», «показатели и критерии результативности и качества государственных и муниципальных услуг», «сервисная функция органов власти». Авторы, развивая теоретические идеи государственного администрирования, обосновывают необходимость применения процессного подхода, который осуществляется при организации и оказании государственных услуг, и рассматривают оказание услуги, как совокупность последовательных административных процессов и процедур.

Применение административного и маркетингового подхода в рамках соответствующих моделей государственного управления позволяет органично использовать различные методы исследования: анализ теоретической литературы, нормативных правовых актов и социологический анализ.

Несомненно, результаты этой научной работы важны не только для студентов, теоретиков, но и практиков – государственных и муниципальных служащих. Для тех, кто каждодневно осуществляет государственные и муниципальные функции, участвует в организации и оказании услуг. Именно им важно понимать сущность своих действий и обоснованно принимать решения.

Монография подготовлена авторским коллективом преподавателей Инсти-

тута государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина в составе:

Воронина Людмила Ивановна (введение, заключение, раздел 2. Муниципальные функции и муниципальные услуги, п. 2.1. – 2.5);

Томильцев Алексей Витальевич (раздел 1. Государственные функции и государственные услуги: теоретические и практические аспекты, п. 1.1. – 1.2.);

Костина Светлана Николаевна (раздел 2. Муниципальные функции и муниципальные услуги, п.2.5; раздел 3. Качество предоставления государственных и муниципальных и муниципальных услуг: теория и практика, п. 3.1. – 3.3).

Издание подготовлено на средства Института государственного управления и предпринимательства УрФУ (грант ИГУП 2016 года на издание коллективных монографий).

# **1. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФУНКЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

## **1.1. Функции государства: теоретико-методологические аспекты**

Вопросы о государстве, его сущности и роли относятся к числу основополагающих и остро дискуссионных в государствоведении. Это объясняется различными причинами.

Во-первых, эти вопросы непосредственно затрагивают интересы различных социальных групп общества, политических партий и движений.

Во-вторых, никакая другая организация не может конкурировать с государством в решении многообразных задач и осуществлении функций, во влиянии на судьбы общества.

В-третьих, государство – сложное и внутренне противоречивое общественно-политическое явление. Как форма организации общества, призванная обеспечивать его целостность и управляемость, государство выполняет функции, обусловленные потребностями общества, а, следовательно, служит его интересам.

В процессе исторического развития в содержании функций государства происходят изменения: одни из них исчезают, другие углубляются и видоизменяются, другие появляются впервые. Но во всех случаях функции обуславливаются сущностью государства, экономической системой и социальной структурой общества в рамках конкретной исторической эпохи. Поэтому функции должны рассматриваться с учетом характеристик определенного типа государства. Рассмотрение функций государства имеет также практическое значение, потому что позволяет анализировать формы государственного устройства, его внутреннего строения и функционирования, правильность выбора приоритетов на конкретном этапе развития, а также оценить уровень его организованности и эффективности управления.

Анализ функций государства возможен в рамках различных моделей управ-

ления, в том числе административной модели управления. Суть таковой модели заключается в том, что управление осуществляется государственными органами исполнительной власти, уполномоченными государством, в отношении управляемых объектов. В процессе этого вида управления государственными органами исполнительной власти применяются специфические механизмы, осуществляются функции, благодаря которым реализуются властные полномочия.

Функции государства по своей сути объективны. Они обусловлены закономерностями взаимодействия общества и государства, у которого нет выбора выполнять их или не выполнять. Невыполнение государством своих функций, несомненно, вызовет негативные последствия в общественной жизни.

До недавнего времени было общепризнанно, что все функции государства вытекают из классовых противоречий, имеют классовый характер, что нет и быть не может надклассовых и общих социальных функций.

В настоящее время иные методологические подходы позволяют изучать не только тип государства, формы организации и государственного управления в конкретно-исторический период, но и особенности государственности народа. Рассматривая развитие и изменение функций, можно выявить то, как в длительном историческом процессе развивалась и изменялась сама государственная организация общества<sup>1</sup>.

В законодательстве и теоретической литературе отсутствует понятие «государственные функции». Но есть понятие «функции государства», предложенные разными авторами, в том числе Н. Н. Вопленко и А. В. Козловым. К ним относятся основные направления постоянной, длящейся деятельности государства по решению его основных задач, обусловленных его назначением в обществе<sup>2</sup>.

В философском словаре под функцией понимается роль, которую выполняет определенный социальный институт, или осуществление процесса по отношению к целому. Также функция понимается как систематическая деятель-

---

<sup>1</sup> Венгеров А. Б. Теория государства и права. – Москва, 1999. – С. 143-144.

<sup>2</sup> Вопленко Н. Н., Козлов А. В. К вопросу о структуре государственной функции // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Сер. 5: Юриспруденция. – 2010. – № 2 (13) – С. 18-22.

ность, обязанность кого-либо, исполнение, соответствие, совершение, отображение чего - либо<sup>1</sup>.

С. Ф. Мазурин и Н. С. Бацвин справедливо отмечают, что функции государства возникают и развиваются сообразно его историческим задачам и целям<sup>2</sup>. Функции государства изменяются под воздействием факторов внешней среды, включая научно-техническое и интеллектуальное развитие цивилизации. Для определения этого воздействия в теории государства используется понятие «эволюция функций государства», под которым понимается изменение функций под воздействием содержательных и формальных характеристик государства, а также развивающейся внешней среды<sup>3</sup>.

В основу классификации функций государства могут быть заложены различные критерии. Конкретные функции государства могут осуществляться во внутренней или внешней сфере общественной жизни, решать внутривнутриполитические или внешнеполитические задачи. В соответствии с этим они подразделяются на внутренние и внешние<sup>4</sup>.

Под внутренними функциями государства понимается его деятельность, реализуемая через его специальные властные структуры<sup>5</sup>. Основные внутренние функции связаны с осуществлением контроля и надзора. Обычно выделяют шесть внутренних функций современного государства: экономическую, социальную, политическую, идеологическую, экологическую, правоохранительную.

Реализация этих функций государства осуществляется посредством государственного аппарата, т.е. системы органов, с помощью которых достигаются цели и задачи государства. В различные исторические периоды речь может идти о защите общественного или конституционного строя; обеспечение безопасности населения от угроз природного и техногенного характера; охране общественного порядка и т.п.

---

<sup>1</sup> Большой энциклопедический словарь Кирилла и Мефодия. – Москва, 2003.

<sup>2</sup> Мазурин С. Ф., Бацвин Н. С. Административное право. – СПбУТУиЭ, 2012, – 381 с.

<sup>3</sup> Кулдыбаева И. У. К вопросу о сущности государственных услуг // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2013. – № 2 (13). – С. 103-104.

<sup>4</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. – Том 1. Теория государства. – М.: Зерцало, 1998. – 197 с.

<sup>5</sup> Мазурин С. Ф., Бацвин Н. С. Административное право. – СПбУТУиЭ, 2012, – 381 с.



К внешним функциям относится деятельность государства, связанная с укреплением основ самого государства, его суверенитета и целостности, поддержанием авторитета государства в международном сообществе; оборона страны; обеспечение мира и поддержание мирового порядка; развитие межгосударственного культурного, научного сотрудничества и т. п.

По характеру государственной и общественной значимости внутренние и внешние функции государства делятся на основные и вспомогательные.

С. Ф. Мазурин и Н. С. Бацвин рассматривают основные функции как деятельность государства, которая связана с созданием условий по удовлетворению жизненно необходимых потребностей гражданского общества, без которых невозможно само существование определенного типа государства. Основным функциям государства присущи некоторые общие характеристики.

Во-первых, проявление классовой и общечеловеческой сущности государства, его социальное назначение и обязательства по отношению к его населению. Во-вторых, основные функции относятся к государственно-властной деятельности и выполняются всеми или многими государственными органами, хотя и в разной мере.

В-третьих, основные функции имеют комплексный, собирательный характер, т.е. включают вспомогательные функции, для понимания которых необходим системный анализ<sup>1</sup>.

При осуществлении функций отражаются усилия государства по выполнению основных направлений его внутренней или внешней деятельности. Объектами воздействия основных функций государства являются общественные отношения, обладающие известным сходством (например, проведение внешней политики государства, поддержание конституционного строя государства и т.п.). Поэтому основные функции государства следует группировать по наиболее важным направлениям государственного воздействия.

Таким образом, под основной функцией государства следует понимать «за-

---

<sup>1</sup> Харитонов О. Н. Государственная функция управления и ее оптимизация в совершенствовании общественных отношений в России: теория, практика, перспективы : автореф. дис. ... канд. юридических наук . – Санкт-Петербург, 2008. – URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/gosudarstvennaja-funkcija-upravlenija-i-ee-optimizacija-v-sovershenstvovanii.html>

конодательно закрепленный вид государственной деятельности, в котором наиболее полно реализуются основные обязательства государства перед населением и мировым сообществом, проявляется сущность и назначение государства конкретного типа и разрешаются главные стратегические цели государства»<sup>1</sup>.

К вспомогательным функциям относятся такие как обеспечение внутренней и внешней безопасности, социально-экономического развития общества, развития и укрепления международных отношений, военно-технического сотрудничества, социальной защиты населения, законотворческая функция. Также к вспомогательным функциям относится управление делами государства и связанные с ними организационно-координационная и распорядительная функции<sup>2</sup>. Характерной особенностью этих функций является их историческое постоянство.

Количество вспомогательных функций государства значительно превосходит количество основных, они второстепенны, но необходимы для жизнедеятельности государства. При определенных жизненных условиях количество таких функций может увеличиваться или упраздняться вместе с субъектами, их осуществляющими. Основные функции возникают и прекращают свое существование в прямой зависимости от периода жизни государства. Особого внимания требует рассмотрение государственной функции управления, как основной функции государства, возникшей и развивающейся одновременно с возникновением самого государства. К сожалению, анализу этой функции отводится недостаточное внимание исследователей в теории государства и права. Данная функция представляет собою оперативную, организационно-координационную, регулятивную деятельность аппарата государственной власти, осуществляемую при помощи широких слоев общественности, направленную на урегулирование многообразных общественных отношений, происходящих в различных сферах государственной жизни<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Мазурин С. Ф., Бацвин Н. С. Административное право. – СПбУТУиЭ, 2012, – 381 с.

<sup>2</sup> Лукина В. А. Социальная сущность и качество услуг организациям и населению, оказываемых органами государственного и муниципального управления (Социологический анализ) [Электронный ресурс]. – URL: <http://cheloveknauka.com/sotsialnaya-suschnost-i-kachestvo-uslug> (дата обращения: 09.05.2016)

<sup>3</sup> Там же.

Основной интерес представляет экономическая функция государства, в которой наиболее полно проявляется роль государственного управления. Реализация этой функции связана с жизненной необходимостью удовлетворения первоочередных интересов и потребностей членов всего общества.

Основными задачами государственного управления в политической сфере деятельности являются защита суверенитета и целостности государства, конституционного строя, обеспечение внутренней и внешней безопасности.

В социальной сфере государственная функция управления обусловлена решением задач, связанных с повышением качества жизни населения. К ним относятся повышение образовательного и культурного уровня населения; обеспечение доступности и улучшение качества здравоохранения; последовательное повышение материального уровня жизни населения; обеспечение соблюдения основных социальных гарантий.

Впервые структура государственной функции четко определена в работах А. П. Глебова, который рассматривает ее, исходя из системного подхода, как совокупность четырех следующих элементов:

- а) объект (вид общественных отношений, производственных, идеологических, межклассовых и т. д.);
- б) социальное назначение государства определенного исторического типа в регулировании данной группы отношений;
- в) практическая деятельность государства (по реализации своего назначения);
- г) конечная цель, на достижение которой направлена регулирующая деятельность государства в рамках данного вида отношений<sup>1</sup>.

Однако функции государства не тождественны функциям государственного аппарата (государственной власти, государственных органов). Функции государственных органов имеют конкретный характер и благодаря им решаются основные задачи государства.

Анализ понятия «функция» в данном контексте позволяет сделать несколь-

---

<sup>1</sup>Глебов А. П. К теории функций государства // Правоведение. – 1971. – № 6. – С. 102–104.

КО ВЫВОДОВ.

Во-первых, термин «функция» используется в нормативных актах для обозначения направления деятельности исполнительных органов государственной власти.

Во-вторых, содержание функции не сводится к правам и обязанностям, а представляет собой это совокупность действий, направленных на решение задач органов государственной власти.

В-третьих, осуществление функции возможно только в том случае, если реализующий ее орган наделен достаточными полномочиями и ресурсами<sup>1</sup>.

В юридической литературе обосновывается необходимость легальной дифференциации функций органа исполнительной власти на общие и специальные. Общие функции органа исполнительной власти представляют собой нормативно установленные основные направления его деятельности, образующие предмет ведения, объем и характер государственно-властных полномочий, постоянно осуществляемых им в масштабе Российской Федерации или субъекта Российской Федерации; специальные функции представляют собой нормативно установленный вид властной деятельности органа исполнительной власти, временно осуществляемый им на основании акта уполномоченного органа<sup>2</sup>.

Понятие «функция федерального органа исполнительной власти» означает нормативно установленный вид властной деятельности, постоянно осуществляемый этим органом в масштабах Российской Федерации<sup>3</sup>. Также под функциями государственных органов подразумевается их назначение в регулировании государственно-управленческих отношений либо обязанности, либо виды деятельности государственных органов, осуществляемые в соответствии с их компетенциями. Иначе говоря, функции государственных органов представляют собою устойчивую связь государственных органов с государством, именно по-

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной охране» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2011 № 424-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=155753](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=155753) (дата обращения 07.05.2016)

<sup>2</sup> Душакова Л. А. Исполнение государственных функций как элемент системы государственного регулирования предпринимательской деятельности // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 6. – С. 306-311.

<sup>3</sup> Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 3-23.

этому они относятся к основным.

Другие же функции органов власти можно назвать вспомогательными. Эти функции связаны с направлениями деятельности государственных органов, входят в структуру должностных обязанностей государственных служащих и должностных лиц: например, обеспечение общественной безопасности, охрана общественного порядка, лицензионная деятельность, паспортизация населения, прокурорский надзор, судебная деятельность и т.п.<sup>1</sup>

В федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» термин «функция» используется для обозначения основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти, о чем свидетельствует ряд формулировок, например: «Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти»<sup>2</sup>.

Содержание функции государственного органа связано в его деятельностью по достижению целей и задач государственного управления, в пределах компетенции и предоставленных полномочий, установленных действующим законодательством. Наиболее четко оформление правовой категории «функция» дано в Указе Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором выделены несколько направлений деятельности (функций): принятие нормативных правовых актов; контроль и надзор; управление государственным имуществом; оказание государственных услуг<sup>3</sup>.

В данном Указе установлено, что функции федерального органа исполнительной власти в соответствии с его подчиненностью определяются Президентом либо Правительством РФ<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Байтин М. И. Механизм современного Российского государства // Правоведение. – 1996. – № 3 (214). – С. 4 – 15.

<sup>2</sup> О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/12106440/lfnf> (дата обращения 07.05.2016)

<sup>3</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/186816/#help#ixzz4Jl4g7eTU> (дата обращения: 15.03.2016)

<sup>4</sup> Там же.

## **1.2. Организация и оказание государственных услуг как государственная функция**

Организацию и оказание государственных услуг можно анализировать в рамках различных моделей государственного управления. Наряду с административной в современный период достаточно часто применяется маркетинговая модель. Это модель постиндустриальной организации отношений между гражданским обществом и государственной организацией управления на основе рыночных отношений в условиях административного менеджмента, использующего информационные технологии управления (электронное правительство), где общество выступает в роли «клиента», а система административного управления в роли сервисного центра. При таком изменении ролей общества и органов власти изменяется сущность управления. Его главной целью становится управление, направленное на достижение социально значимых результатов. При этом управление рассматривается, как процесс обеспечения целенаправленного взаимодействия субъекта и объекта управления. Такая модель государственного управления принципиально отличается от административной модели, т. к. воздействие субъекта управления на объект приобретает характер взаимодействия, что более характерно для социальных систем. Далее, введение в определение управления категории «достижения социально значимых результатов» ориентирует субъектов управления на необходимость признания социальной миссии (от трудовой организации до общества в целом), повышает возможности для объективной оценки качества труда, включая государственное управление.

В маркетинговой модели государственного управления происходит осмысление социальной сущности управления. Субъектом управления выступают индивиды или группы людей (включая орган управления), наделенные властными полномочиями принимать управленческие решения, оказывать волевое, интеллектуальное и нравственное влияние на других посредством принятых правовых решений. Субъект управления выполняет конкретные социальные роли, в

том числе генератора идей и разработчика целевых установок, концепций управления, организатора их реализации. В системе управления статус субъекта управления определяется масштабностью и значимостью объекта управления.

В отличие от субъекта управления объект управления (в маркетинговой модели государственного управления) представляет собой часть системы, которая материализует цели управления, исполняет управленческие решения, обеспечивает в итоге реализацию социальной миссии конкретной системы управления.

Исходя из основных характеристик маркетинговой модели государственного управления, объектом организации и оказания государственных услуг являются исполнительные органы государственной власти, подведомственные им государственные организации, а также иные типы организаций, получающие государственный заказ.

В рамках такой модели право гражданина на удовлетворение его потребностей посредством услуг является не абстрактной возможностью правообладания, а притязанием, гарантированным и закрепленным законами. В этом случае исполнительные органы управления должны создать все условия, чтобы обеспечить удовлетворение граждан в государственных услугах. Одним из механизмов в такой модели является административно-правовое регулирование отношений государства и гражданина, включая отношения, возникающие в процессе оказания государственных услуг.

Благодаря признанию маркетинговой модели обогащается понятийный аппарат государственного управления, в который входит понятие «сервисное государство». Признание новой (дополнительной) функции государства изменяет теоретико-методологические аспекты сущности, приоритетов и ценностей государственного управления и связанного с ним государственного администрирования. Понятийный аппарат государственного управления (и государственного администрирования), ранее в основном использующий правовые понятия, обогащается терминологией, заимствованной в маркетинге: услуга, сервис, каче-

ство, удовлетворенность и т.д.

Под сервисом часто понимается любое действие, совершаемое одной стороной для другой стороны, имеющее нематериальный характер и не приводящее к возникновению права собственности на что-либо. В этом контексте сервис может пониматься как оказание услуг населению государственными структурами и организациями.

Для анализа организации и оказания государственных услуг также представляет интерес процессный подход. В этом случае оказание услуги рассматривается, как совокупность последовательных административных процессов и процедур, по результатам которых заявитель получает благо, соответствующее определенным параметрам, удовлетворяющее его потребность<sup>1</sup>.

Процессы оказания услуг структурируются следующим образом:

- условие;
- основание;
- промежуточный результат;
- конечный результат;
- эффект<sup>2</sup>.

В рамках процессного подхода особое внимание уделяется принципам, на которых базируется деятельность органов государственной власти, предоставляющих услуги, а также осуществляются обязательства государства в данной области. В мировой практике к таким принципам, несомненно, относят установление и соблюдение стандартов услуг; обеспечение открытости и полноты информации об организации и оказании услуг.

Принцип обеспечения информирования граждан может предполагать реализацию в такой форме как предоставление им консультаций, а также возможности выбора, как самих услуг, так и способов их получения. Далее, это такой

---

<sup>1</sup>Кайль Я. Я. Повышение результативности управления субъектом РФ на основе развития сферы предоставления государственных услуг // Актуальные социально-экономические и политические проблемы России: форсайт-анализ: межвузовский сборник научных трудов / Автоном. некоммерч. орг. высш. профес. образования Владим. ин-т бизнеса; [редкол.: Ю.А. Дмитриев и др.]. – Владимир : ВИБ, 2011. – С. 35-41.

<sup>2</sup> Осташков А. В., Неделько С. И., Матюкин С. В. Мониторинг в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления. – М.: Издательство Экслибрис Пресс. 2008, – С. 90-93.



принцип как полезность услуг. И, конечно, обеспечение органами государственной власти контроля качества оказываемых услуг.

Возникает принципиальный вопрос о сущности государственных услуг. Это государственные функции, полномочия государственных органов или нечто иное?

Понятие «услуга» для законодательства не новое. Оно означает способ удовлетворения потребностей граждан и юридических лиц. Услуга трактуется в Конституции Российской Федерации как вид материальной деятельности (ст. 8, 74)<sup>1</sup>. А в Гражданском Кодексе Российской Федерации услуга рассматривается как объект гражданских прав (ст. 128, 129)<sup>2</sup>.

Законодательно определение государственных услуг дано в пункте 1 ст. 2 ФЗ № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: «Государственная услуга - это деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги»<sup>3</sup>.

Соответственно, можно следующим образом определить государственную услугу: это деятельность государства в лице его компетентных органов, осуществляющих конкретную функцию, имеющая индивидуальный, адресный характер, результатом которой является удовлетворение потребности конкретно-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.Consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.Consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399) (дата обращения: 20.12.2015)

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 20.12.2015)

<sup>3</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер.закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru /document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/) (дата обращения: 10.11.2015)

го гражданина (физического лица) или организации (юридического лица), а также получение им выгоды.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации оказание услуги предполагает выполнение государством минимальных социальных стандартов (ст. 6, 65)<sup>1</sup>. В федеральном законе «Об основах социального обслуживания населения» услуга рассматривается как действия по оказанию помощи клиенту социальной службы<sup>2</sup>.

Не любой государственный орган может оказывать государственные услуги. И хотя согласно концепции сервисного государства, получившей широкое распространение на Западе, в широком смысле все государственные органы исполняют функции по оказанию услуг обществу, в узком значении функции оказания услуг присущи исключительно исполнительным органам власти, что вытекает из предназначения и полномочий каждого органа власти<sup>3</sup>.

У государственных органов есть несколько вариантов оказания услуг. Первый вариант – самостоятельно. Второй вариант – делегировать исполнение услуг органам местного самоуправления, либо государственным, коммерческим или некоммерческим организациям на основе государственного заказа.

Возможна передача государственных функций по оказанию услуг негосударственным организациям, но в этом случае необходимо определить критерии:

- на основании которых будут выявляться публичные услуги, подлежащие передаче негосударственным организациям;
- по которым должны отвечать негосударственные организации, чтобы выполнять публичные услуги;
- условия передачи услуг.

Федеральным законом от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершен-

---

<sup>1</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget> (дата обращения: 15.03.2016)

<sup>2</sup> Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федер.закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156558/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558/) (дата обращения: 08.09.2016)

<sup>3</sup> Морозова Е. В. Государственные услуги в предпринимательской деятельности // Представительная власть. – 2009. – № 2-3. – С. 89-90.

ствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации. В статье 6 этого закона дано следующее определение: «Государственные (муниципальные) услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами»<sup>1</sup>.

Государственное задание рассматривается как документ, в котором устанавливаются требования к следующим характеристикам государственных услуг: это состав, качество и (или) объем (содержание), условия, порядок и результат<sup>2</sup>. Исполнитель обязан обеспечить все требования, перечисленные в задании. Иными словами, государственное задание – это ключевой управленческий инструмент органа государственной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя, и основа для финансового обеспечения деятельности учреждений. Объем государственного задания является переменной величиной и зависит от планируемых результатов деятельности учреждений, качества оказываемых ими услуг и иных факторов по решению учредителя. Формирование и доведение до подведомственных учреждений государственного задания, а также соответствующее финансовое обеспечение его выполнения в форме субсидии является важнейшей задачей учредителя.

Сущность государственных услуг не меняется в зависимости от того, на каком уровне, федеральном или региональном, гражданин получает услугу. Осуществление функций по оказанию государственных услуг означает, что органы исполнительной власти субъекта РФ предоставляют таковые услуги гражданам и организациям непосредственно по ценам, которые они регулируют, или эти услуги осуществляют государственные учреждения либо иные организации, в которых размещен заказ на оказание таковых услуг. Соответственно гражданин

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер.закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ, ст. 6 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/12175589/#help> (дата обращения: 15.03.2016)

<sup>2</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget> (дата обращения: 15.03.2016)

получает услугу безвозмездно, так как она уже оплачена из соответствующего бюджета. Перечень услуг охватывает практически всю социальную сферу, регулируемую федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации: это образование, здравоохранение, социальная защита населения.

Имеющиеся немногочисленные исследования позволяют отличать государственные услуги от государственных функций по нескольким основаниям.

Так, Н. В. Путило полагает, что если при реализации функций государственного органа преобладает публичный интерес, то при предоставлении услуги усиливается частный интерес, но реализуемый в публичных правоотношениях<sup>1</sup>. При реализации государственных функций государственные органы действуют в интересах общества в целом, а не конкретного лица, соответственно преобладают публичные потребности и интересы. Именно поэтому при организации и оказании государственных услуг, прежде всего, учитываются потребности и интересы конкретных получателей услуг, обратившихся за ними.

Государственные услуги имеют такие характеристики как выгода, которая может быть прямой, косвенной, перемещённой. Если прямые и косвенные выгоды получает потребитель услуги, то перемещённые выгоды от услуг могут получать группы лиц и общество в целом. Выдача паспорта, лицензии – это государственные услуги, выгодополучателем которых является не то лицо, которое вступает во взаимодействие с государственным органом, а совокупность третьих лиц.

Ещё одной характеристикой государственных услуг, отличающей их от государственных функций, является их компенсационный, персонифицированный характер. Н. В. Путило справедливо полагает, что функции – это атрибут (или элемент) государственного аппарата, расходы на деятельность которого покрываются в результате уплаты налогов<sup>2</sup>. В отношении же государственных услуг Федеральным законом № 210-ФЗ устанавливает принцип правомерности взимания с заявителей государственной пошлины, т.е. они могут оказываться частично за

---

<sup>1</sup> Путило Н. В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. – 2007. – № 6. – С. 3–10.

<sup>2</sup> Там же.

счет услугополучателей.

А. Е. Шаститко основанием для разграничения понятий «государственная услуга» и «государственная функция» выделяет такую характеристику как добровольность обращения за получением конкретного блага<sup>1</sup>.

Если же благо, реализуемое исполнительными органами власти от лица государства, не связано с индивидуальными нуждами лица и присутствует элемент принуждения на основе норм законодательства, то это функция государственного управления. Как отмечает А. А. Шулакова, хотя с данной позицией можно согласиться, она приводит к появлению противоречий в законодательных актах<sup>2</sup>. Так, принцип добровольности получения услуги не всегда соблюдается. Например, госуслуга по регистрации или по месту жительства или пребывания должна быть получена физическим лицом в обязательном порядке. И, следовательно, в данном случае имеет место не государственная услуга, а государственная функция, в то время как закон говорит об обратном.

Н. В. Киселева, считает, что абсолютное тождество государственной функции и государственной услуги признается неприемлемым для современной России, поскольку предполагает исключительно активное вмешательство государства не только в социально значимые сферы жизнедеятельности общества, но и в развивающуюся систему рыночного хозяйствования. Слияние государственной функции и государственной услуги превращает процесс обслуживания в односторонне обязывающий<sup>3</sup>. Н. В. Киселева отличает услуги от функций государства по наличию односторонних или двусторонних обязанностей. В частности, в ее исследовании указывается: «Если реализация функций предполагает двусторонние обязанности государства в лице его компетентных органов власти и граждан или организаций, то оказание государственных услуг предполагает одностороннюю обязанность государства в лице уполномоченных орга-

---

<sup>1</sup> Шаститко А. Е. Принципы разграничения функций государственного управления и публичных услуг в деятельности органов исполнительной власти и их учреждений. – М., 2001. – 100 с.

<sup>2</sup> Шулакова А. А. Проблемные аспекты разграничения государственных услуг с государственными функциями // [Электронный ресурс]. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-aspekty-razgranicheniya-gosudarstvennyh-uslug-s-gosudarstvennymi-funktsiyami> (дата обращения: 09.04.2016)

<sup>3</sup> Киселева Н. В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2008. – 17 с.

нов оказать государственную услугу»<sup>1</sup>.

Отсюда следует, что только наличие у исполнителей компетенций исполнительных органов государственной власти свидетельствует о возможности причисления их к деятельности по организации и оказанию государственных услуг<sup>2</sup>.

Я. Я. Кайль предлагает рассматривать как государственную услугу деятельность по исполнению запроса или требований граждан, или организаций о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, а также деятельность, результатом которой является получение ими материальных и финансовых средств. Также к услуге Я. Я. Кайль относит установление юридических фактов или предоставление информации по вопросам, которые входят в компетенцию исполнительного органа государственной власти. При этом услуга обязательно должна быть включена в реестр<sup>3</sup>.

Я. Я. Кайль отмечает, что причина выделения государственных услуг из числа государственных функций в первую очередь заключается в инициаторе взаимодействия:

1) если им является орган власти (например, осуществление проверки), то взаимодействие квалифицируется как государственная функция;

2) если инициатором взаимодействия является физическое или юридическое лицо (например, получение правоустанавливающих документов), то оно является государственной услугой<sup>4</sup>.

В итоге можно сделать следующий вывод. Государственные услуги являются одной из составляющих государственных функций по нескольким причинам.

1) Организация и оказание государственных услуг нормативно определяется как одна из функций исполнительных органов государственной власти, к которым также относятся и такие функции как правоприменительные, контрольные

---

<sup>1</sup> Киселева Н. В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2008. – 17 с.

<sup>2</sup> Мигин С. Властные полномочия и государственные услуги // Общество и экономика. – 2009. – № 8-9. – С. 179-186.

<sup>3</sup> Кайль Я. Я. О необходимости стандартизации (регламентации) государственных и муниципальных услуг // Власть. – 2011. – № 7. – С. 126-130.

<sup>4</sup> Там же.

и надзорные.

2) Государственной услуге присущ принцип добровольности, на основе которого гражданин или организация осуществляют конкретные действия. В тоже время действия органов государственной власти, осуществляются, исходя из принципа обязательности, и соответственно относятся к государственным функциям.

3) Содержание и виды государственных функций исторически изменчивы, во многом зависят от потребностей общества, предопределяемых потребностями граждан в услугах.

4) Субъектом - получателем услуги выступает конкретное, определённое и заинтересованное в ее получении лицо, либо лицо, выступающее от имени заинтересованного лица

6) При разграничении государственных функций и государственных услуг важен вопрос об их финансовом обеспечении<sup>1</sup>.

7) Причина выделения государственных услуг из числа государственных функций, прежде всего, заключается в инициаторе взаимодействия.

Представляет теоретический и практический интерес подходы к классификации государственных услуг. Обоснование подходов к классификации позволяет понимать состав субъектов, осуществляемые ими действия, сопровождающие их процессы, наличие ресурсов и т.д.

Л. А. Мицкевич предлагает такой критерий классификации государственных услуг как «сфера оказания» и соответственно выделяет услуги публичные, социальные (общественные) и административные<sup>2</sup>.

Важнейшим основанием классификации государственных услуг, на наш взгляд, выступает вид их исполнителя. Согласно 210-ФЗ, а также Бюджетному кодексу, можно выделить государственные услуги, оказываемые:

1. органами государственной власти;

---

<sup>1</sup>Шулакова А. А. Проблемные аспекты разграничения государственных услуг с государственными функциями // [Электронный ресурс]. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-aspekty-razgranicheniya-gosudarstvennyh-uslug-s-gosudarstvennymi-funktsiyami> (дата обращения: 09.04.2016)

<sup>2</sup>Мицкевич Л. А. Представление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). – Москва: Волстер Клувер, 2007.

2. внебюджетными фондами;
3. органами местного самоуправления;
4. государственными организациями;
5. иными организациями.

Классификация государственных услуг возможна и по иным основаниям:

1. По наличию промежуточного результата. Простая государственная услуга подразумевает однократное обращение гражданина в исполнительный орган государственной власти с получением конечного результата. Сложная государственная услуга предполагает множественное обращение гражданина или организации в исполнительный орган (органы) государственной власти с получением промежуточных результатов, имеющих самостоятельную ценность.

2. По полученному результату можно выделить такие услуги, как:

- 1) информационно - консультационные;
- 2) коммуникационные;
- 3) финансовые;
- 4) связанные с предоставлением правообеспечивающих документов.

4. По потребителям выделяются услуги для юридических и физических лиц, услуги для граждан и бизнеса.

5. Еще одним основанием классификации выступает характер взаимодействия получателя услуг с органами власти и фондами: в соответствии с этим выделяются элементарные и композитные или межведомственные услуги. К элементарным государственным услугам можно отнести услуги, которые оказывает, как правило, один орган власти: например, ЗАГС при выдаче свидетельства о рождении или Управление федеральной миграционной службы по субъекту РФ при выдаче общегражданского паспорта. Композитные услуги состоят из нескольких элементарных услуг, то есть их оказывают несколько органов власти.

6. Исходя из целей услугополучателей, можно разделить услуги на три вида:

- 1) бесплатные и реализующие конституционные права граждан;



2) бесплатные и позволяющие услугополучателям обеспечить реализацию их законных обязанностей;

3) услуги платные, благодаря которым услугополучатели реализуют свои законные интересы<sup>1</sup>.

7. Применение такого критерия как доступность позволяет классифицировать государственные услуги на общедоступные и с ограниченным доступом.

8. В зависимости от сферы оказания выделяются следующие услуги: экономические; социально-культурные; обеспечивающие охрану и защиту безопасности личности, общества и государства.

9. В соответствии с видом выгодополучателя можно выделить государственные услуги, удовлетворяющие личные потребности или общественные потребности.

10. В соответствии с добровольностью обращения государственные услуги могут быть вынужденные (или навязанные) или добровольные.

11. В зависимости от юридического факта, обусловившего необходимость обращения, можно выделить государственные услуги, обусловленные событиями и услуги, обусловленные действиями.

12. Например, некоторые авторы выделяют стандартизированные и не стандартизированные услуги в зависимости от стандарта качества (административного регламента), в соответствии с которым они должны оказываться<sup>2</sup>.

13. Государственные услуги в зависимости от периода оказания могут рассматриваться как единовременные, так и длительные по продолжительности процесса.

Анализ теоретической литературы и нормативных правовых актов позволяет сделать следующие выводы.

Содержание государственных функций меняется под воздействием факторов внешней среды: это типы цивилизации и государства, особенности его эко-

---

<sup>1</sup>Морозова Е. В. Государственные услуги в предпринимательской деятельности // Представительная власть. – 2009. – № 2-3. – С. 89-90.

<sup>2</sup> Мицкевич Л. А. Представление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). – Москва: Волстер Клувер, 2007.

номической и социальной системы, состояние научно-технического развития, доминирующие социальные и экономические идеи, а также стратегические цели. Функции связаны с обязательствами государства перед населением и международным сообществом, поэтому они законодательно установлены как основные направления постоянной деятельности государства по решению его задач. Благодаря функциям реализуются властные полномочия государства, регулируются государственно-управленческие отношения, выполняются конкретные виды деятельности государственных органов. Функции являются элементом модели государственного управления, которая в разные исторические периоды меняется и приобретает конкретные формы. В настоящее время государственное управление в РФ осуществляется в формах административной и маркетинговой моделей. Суть административной модели состоит в том, что субъекты административного управления (исполнительные органы власти и подведомственные им организации) реализуют конкретные функции, в том числе организацию и оказание государственных и муниципальных услуг. Особенность маркетинговой модели заключается в том, что общество и граждане выступают в роли клиентов, получающих государственные услуги в соответствии с их общественными потребностями.

Каждая функция государственного управления реализуется в соответствии с установленными этапами и процедурам на основе процессного подхода, применение которого создает условия для повышения результативности. Исполнение таковых действий является задачей исполнительных органов государственной власти, наделенных полномочиями и ресурсами, а также государственных служащих, выполняющих конкретные должностные обязанности. Оценка внешних и внутренних государственных функций позволяет анализировать результативность деятельности органов государственного управления по конкретному направлению. Внутренними направлениями деятельности (или функциями) является принятие нормативных правовых актов, контроль и надзор, управление государственным имуществом и оказание государственных услуг.

Именно оказание государственных услуг позволяет исполнительным орга-

нам власти, а также подведомственным им государственным организациям, иным типам организаций, получающим государственный заказ, удовлетворять жизненно необходимые потребности граждан, реализовывать маркетинговую модель государственного управления и осуществлять принципиально новую функцию, а именно, сервисного государства. Преимущество такой модели состоит в том, что право граждан на удовлетворение общественных потребностей посредством услуг является не абстрактной возможностью правообладания, а притязанием, гарантированным и закреплённым законами. Сущность и условия оказания государственных услуг не меняются в зависимости от их классификации, и от того, на каком уровне, федеральном или региональном, граждане получают услуги. Постоянным остается перечень услуг по всем направлениям деятельности государственных органов, регулируемых федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Стабильны цены, которые также регулируют государственные органы. Благодаря этому регулированию граждане получают услуги безвозмездно, так как они уже оплачены из соответствующих бюджетов. Результатом получения государственных услуг всегда является получение гражданами и организациями определенных выгод, а также удовлетворение соответствующих потребностей.

## **2. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ**

### **2.1. Понятие «муниципальная функция». Характеристики административного менеджмента в органах местного самоуправления**

В реальной практике понятия «муниципальная функция» и «муниципальная услуга» часто воспринимаются, как синонимы. В тоже время у них есть как общие, так и специфические характеристики. Анализ данных понятий можно произвести в рамках системного подхода. По мнению Н. М. Добрынина, с точки зрения системного анализа функция того или иного элемента, отношения или подсистемы данной системы – это смысл существования этого элемента (отношения или подсистемы) для самой системы, его вклад в существование и самовоспроизведение системы в целом. Если элемент системы может рассматриваться как субъект, то этот смысл возникает за счет функционирования данного элемента, порождения им каких – либо следствий, то есть его деятельности. Разные функции (или смыслы) предполагают разные виды деятельности<sup>1</sup>. Однозначно, что понятие функции связано с конкретным видом деятельности, которая способствует существованию конкретной системы, благодаря достижению определенных результатов.

Близкое по смыслу определение функции представлено Я. Ю. Старцевым: «Функция – это вид деятельности, обязательный для сохранения системы»<sup>2</sup>.

Таким образом, функция связана с направлениями и действиями, осуществляя которые, субъект управления достигает главные цели и связанные с ними результаты.

Для каждой функции существуют предмет, то есть конкретная область (или направление), на которую направлена деятельность конкретного субъекта

---

<sup>1</sup> Добрынин Н. М. Теория и практика государственного управления: учебник. 2-е изд. – Тюмень: изд-во Тюменского гос. университета, 2007. – 48 с.

<sup>2</sup> Старцев Я. Ю. Система государственного управления: Политический анализ. – Екатеринбург, 2001. – 288 с.

управления.

Также функция характеризуется содержанием, т.е. конкретными действиями, осуществляемыми субъектами управления для достижения определенных целей. Наконец, функция связана с конкретными формами и методами, то есть способами. По направленности деятельности субъекта управления можно выделить функции как внешние, так и внутренние. От государственных функций необходимо отличать функции управленческой деятельности (анализ, прогноз, контроль, оценка). Этот вид функций предполагает, что субъект управления действует в соответствии с этапами управления. К первому этапу можно отнести такие функции как сбор и обработка информации, прогноз, планирование. Ко второму этапу относятся функция организации, принятие общих решений, оперативное управление, включая координацию и взаимодействие. К третьему этапу относятся такие функции как учет, контроль, корректировка, принятие санкций. Функции и процессы, связанные с ними, осуществляются постоянно и непрерывно.

В муниципальном управлении субъектами выступают органы местного самоуправления. Целью деятельности органов местного самоуправления согласно закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выступает непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования<sup>1</sup>.

В реализации этой цели принимают участие исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, деятельность которых можно рассматривать как административный менеджмент.

По мнению В.Б. Зотова, административный менеджмент – это «вид управления, необходимый экономически самостоятельному субъекту управления, представляющий собой гибкое, предприимчивое, экономическое и социальное управление, способное своевременно перестраиваться, реагировать на изменения ситуации, конъюнктуру рынка и социальные факторы развития. Муници-

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер.закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) ст.2. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571) (дата обращения – 10.11.2015)

пальное управление – это разновидность административного управления»<sup>1</sup>. Осуществление административного менеджмента предполагает реализацию функций управления, возложенных на местную администрацию.

Аналогичный подход существует относительно понятия «государственное администрирование», которое рассматривается как «все виды деятельности, направленные на осуществление решений правительства»<sup>2</sup>. Французский политолог Р. Грегори дает определение административно-государственного управления, как особой социальной функции, направленной на упорядочение развития в интересах всего общества, где государственный чиновник выступает специальным агентом власти<sup>3</sup>.

Государственное администрирование связано с видами деятельности исполнительных органов государственной власти, которые направлены на достижение целей и задач государственного управления. При этом конкретные виды деятельности осуществляются в соответствии с действующим законодательством, в пределах установленных компетенций и предоставленных полномочий. Выполняя конкретные виды деятельности, исполнительные органы государственной власти, осуществляют конкретные функции, направленные на обеспечение решений законодательных органов власти.

По аналогии с приведенным понятием можно сформулировать определение административного менеджмента в органах местного самоуправления - это разновидность административного управления или администрирования, суть которого состоит в осуществлении конкретных видов деятельности и функций, возложенных на местную администрацию, в применении специфических методов управления для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. При этом муниципальный служащий выполняет решения представительных органов местного самоуправления, то есть осуществляет не политическое, а административное управление.

---

<sup>1</sup> Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб. / под общ. ред. проф. В.Б. Зотова. – Москва: РМА, 2014. – С. 25

<sup>2</sup> American Public Administration: Past, Present, Future/Ed. by F.C. Mosher. The Univ. of Alabama Press, – 1975. – P. 27

<sup>3</sup> Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление: учеб. – М.: Гардарики, 2005. – 264 с.

### *Муниципальные функции.*

Исходя из анализа теоретической литературы, можно дать следующее определение муниципальной функции: это деятельность органов местного самоуправления, непрерывно совершаемая в рамках их полномочий для решения вопросов местного значения в целях обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Муниципальные функции можно разделить на общие, которые характерны для системы муниципального управления в целом, и частные, направленные на осуществление вопросов местного значения.

К общим функциям муниципального управления относятся планирование, прогнозирование, мотивация, организация, регулирование, контроль, бюджетирование, а также коммуникация.

К частным функциям относятся действия субъектов муниципального управления, направленные на реализацию конкретных вопросов местного значения. Деятельность муниципальных служащих по реализации вопросов местного значения можно рассматривать как специализацию или обособление, которое связано с ориентацией на определенный вид деятельности (или функцию).

*Рассмотрим реализацию такой функции как планирование.* Основные действия муниципальных служащих, осуществляющих планирование, - это постановка целей (общего или частного характера), определение ресурсов, необходимых для их достижения, сроков и способов решения поставленных задач, применение механизмов для осуществления поэтапного контроля выполнения.

Также к действиям, связанным с планированием, относятся сбор и обработка информации, принятие решения на основе анализа информации.

Результатом планирования могут быть разработка программ социально-экономического развития муниципального образования и различных планов, например, деятельности структурных подразделений администрации, подготовки и проведения конкретных мероприятий.

Например, исполнение такой муниципальной функции как проведение проверок исполнения условий приватизации имущества в части соблюдения уста-

новленных ограничений (обременений) включает административную процедуру - планирование деятельности по исполнению муниципальной функции.

Административная процедура «Планирование деятельности по исполнению муниципальной функции» представляет собой разработку и утверждение ежегодного плана-графика проверок. Результатом административной процедуры «Планирование деятельности по исполнению муниципальной функции» является утвержденный план на следующий год.

*Функция прогнозирования* тесно связана с планированием. Она представляет собой выработку обоснованного суждения о будущем состоянии системы муниципального управления в целом или ее отдельных элементов, вариантов ее развития, путей и сроках достижения.

*Функция организации* состоит из действий по определению организационных положений, устанавливающих порядок управления и процессуального регулирования: регламентов, нормативов, должностных инструкций, требований ответственности.

Приведем пример по осуществлению данной функции: это действия, направленные на выполнение планов и программ социально-экономического развития муниципального образования, а также сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ<sup>1</sup>.

К управленческой функции организации можно отнести разработку административных регламентов предоставления муниципальных услуг органами местного самоуправления.

*Функция мотивации* в административном менеджменте связана с действиями главы местной администрации, его заместителей, руководителей структурных подразделений, направленными на стимулирование муниципальных служащих для достижения результатов и их оценивание в соответствии с установленными показателями.

---

<sup>1</sup> Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб. / под общ. ред. проф. В.Б. Зотова. – Москва: РМА, 2014, – С. 2.



*Функция регулирования* предполагает такие действия как издание правовых актов органов местного самоуправления. Таким способом координируется, направляется и стимулируется деятельность участников отношений, реализуемых на территориях муниципальных образований, создаются условия для обеспечения жизнедеятельности граждан, проживающих на конкретной территории муниципального образования, реализации потребностей и интересов.

Функция регулирования осуществляется в отдельных сферах общественных отношений, реализуемых на территориях муниципальных образований, с использованием конкретных механизмов прямого и косвенного вмешательства, например, установление и регулирование тарифов, установление и сбор налогов, реализация муниципальных программ, осуществление бюджетного финансирования, размещение муниципальных заказов. Приведем примеры по осуществлению функции регулирования с помощью тарифов.

Это установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, в тех случаях, если не предусмотрены иные действия нормами федеральных законов.

Далее органы местного самоуправления регулируют отношения с организациями коммунального комплекса, устанавливая тарифы на товары и услуги (за исключением производителей в сфере электро- и (или) теплоснабжения). Тарифами этого типа регулируются отношения с организациями коммунального комплекса в части подключения их к системе коммунальной инфраструктуры. Регулирование отношений происходит благодаря тому, что органами местного самоуправления устанавливаются надбавки к тарифам на товары и услуги, которые оказывают организации коммунального комплекса потребителям <sup>1</sup>.

Сельские и городские поселения могут передавать свои полномочия по регулированию тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса муниципальному району, в состав которого они входят.

*Функция контроля* в муниципальном управлении (или административном менеджменте) связана с действиями, направленными на выявление отклонений

---

<sup>1</sup>Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб. / под общ. ред. проф. В.Б. Зотова. – Москва: РМА, 2014, – С. 25.

в целом системы или ее подсистем от заданных параметров, а также принятия мер для приведения системы или ее подсистем в соответствие с ними.

Контроль за исполнением муниципальных актов осуществляют глава администрации, его заместители и руководители подразделений, в компетенцию которых вменена эта функция.

Формы контроля могут быть разными, например, текущий контроль за исполнением муниципальными служащими административных процедур и действий в ходе исполнения конкретной муниципальной функции. Порядок осуществления текущего контроля устанавливается правовым актом органа местного самоуправления, который не должен противоречить нормативным актам, утвержденным субъектами Российской Федерации<sup>1</sup> [83]. Он включает установление требований к порядку исполнения муниципальной функции и выбором форм контроля за полнотой и качеством ее исполнения, периодичности контроля.

*Функция бюджетирования* представляет собой действия, направленные на образование и расходование денежных средств, которые предназначены обеспечение реализации органами местного самоуправления муниципальных задач и функций.

Источники формирования и направления использования финансов закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации, Налоговом кодексе Российской Федерации, федеральных законах, законодательстве субъектов Российской Федерации, правовых актах муниципальных образований.

Бюджет муниципального образования – это план финансовой деятельности органов местного самоуправления на определенный период, представленный в форме описи доходов и расходов. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

Бюджетный процесс можно рассматривать как совокупность действий,

---

<sup>1</sup>Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер.закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) ст.2. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571) (дата обращения – 10.11.2015)

осуществляемых органами местного самоуправления, по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета. Муниципальные служащие также осуществляют деятельность по контролю исполнения, бюджетного учета, составления бюджетной отчетности.

*Управленческая функция коммуникации* в муниципальном управлении связана с конкретными действиями, которые осуществляются с помощью как официальных, так и неформальных систем коммуникаций. Основу официальной коммуникации составляет регламентированная система документооборота, которая закрепляется, как правило, правовым актом. В текст административного регламента включается раздел, в котором, например, указано, куда может обратиться заинтересованное лицо для получения информации по вопросам исполнения муниципальной функции. В нем также должны быть отражены сведения о местонахождении и графике работы структурного подразделения, осуществляющего конкретную муниципальную функцию, указаны контакты (телефон, электронная почта, официальный сайт).

#### *Муниципальная деятельность.*

Содержание деятельности структурных подразделений местной администрации (комитетов, отделов, управлений) связано с реализацией условий, необходимых для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

В статье 2 «Основные термины и понятия» 131-ФЗ раскрывается понятие «вопросы местного значения». Это «непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно»<sup>1</sup>.

Указанным законом вопросы местного значения закреплены по видам муниципальных образований – сельских поселений, муниципальных районов

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер.закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) ст.2. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571) (дата обращения – 10.11.2015)

и городских округов. Городское поселение представляет собой город или поселок, а сельское – один или несколько сельских населенных пунктов, объединенных общей территорией (поселков, сел, станиц, деревень и др.).

Средства для решения вопросов местного значения поступают из местных бюджетов, а также могут выделяться из бюджетов других уровней, в том числе федеральных государственных внебюджетных фондов.

Вопросы местного значения, направленные на достижение конкретных целей, связанных с потребностями граждан, можно разделить на три группы.

К первой группе относятся вопросы, направленные на удовлетворение потребностей каждого жителя в услугах здравоохранения, образования, социального и бытового обслуживания, снабжения жилищ водой и энергоносителями.

Ко второй группе можно отнести вопросы, решение которых направлено на обеспечение условий жизни населения в целом: имеются в виду охрана общественного порядка, деятельность различных информационных служб, благоустройство и озеленение территории, транспортное обслуживание.

К третьей группе относятся специфические вопросы, решение которых позволяет обеспечить деятельность органов местного самоуправления: это формирование местного бюджета, установление местных налогов и сборов, создание условий для владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Различия в объеме полномочий муниципальных образований различного вида обусловлены еще и тем, что в отличие от сельского поселения органы местного самоуправления городского округа и муниципального района могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые им согласно законодательству РФ.

Всего 131-ФЗ предусматривает 38 вопросов местного значения, 17 из которых являются общими для всех видов муниципальных образований<sup>1</sup>, которые рассмотрены ниже.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер.закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) ст.2. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571) (дата обращения – 10.11.2015)

Это комплекс вопросов финансово-экономического характера, решение которых предполагает действия органов местного самоуправления по формированию, утверждению, исполнению соответствующих бюджетов, а также контроль над их исполнением. К вопросам финансово-экономического характера также относятся действия местной власти, направленные на установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, закрепленных за конкретным муниципалитетом. Вопросы по регулированию отношений в сфере муниципальной собственности соответственно входят в эту же группу: это владение, пользование и распоряжение имуществом.

Следующий комплекс вопросов связан с обеспечением безопасности. Это участие органов местного самоуправления в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Цель этих мероприятий – создать условия для того, чтобы обеспечить безопасность людей на водных объектах, а также охрану их жизни и здоровья.

Органы местного самоуправления совместно с государственными органами участвуют в профилактике терроризма и экстремизма, а также осуществляют действия, цель которых – минимизировать или ликвидировать последствия проявлений терроризма и экстремизма. Они организуют мероприятия по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Местные органы должны осуществлять меры, направленные на укрепление межнационального и межконфессионального согласия. Учитывая многонациональный состав практически всех территорий муниципалитетов, осуществление этих мер требует от муниципальных служащих владения особыми профессиональными компетенциями. Также от них ожидаются комплексные действия, которые позволяют сохранять и развивать язык, сохранять культурные ценности, традиции и обычаи народов, проживающих на территории муниципального образования. К вопросам местного значения относятся социальная и культурная адаптация мигрантов, профилактика межнациональных (межэтнических) кон-

фликтов.

Местные власти отвечают за создание условий для предоставления транспортных услуг населению, а также обеспечивают транспортное обслуживание граждан, которые проживают на этой территории. Органы местного самоуправления создают условия для того, чтобы жители были обеспечены услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

К компетенции местных властей относится создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения, которые расположены на подведомственной им территории.

Местные власти осуществляют *разные виды муниципального контроля*: в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения; муниципального лесного контроля; контроля на территории особой экономической зоны. За ними закреплены и специфические виды муниципального контроля, например, за проведением муниципальных лотерей.

Местная власть создает условия для развития физической культуры и массового спорта, организует проведение официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий на территории муниципального образования.

Местные власти обеспечивают условия для выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального образования. С этой целью муниципальными служащими проводятся открытые аукционы, целью которых является получение права на заключение договора о создании искусственного земельного участка.

Также органы местного самоуправления отвечают за осуществление мер по противодействию коррупции.

Остальные вопросы местного значения отличаются у различных видов муниципальных образований. Местные власти решают вопросы повседневного характера, а именно жизнеобеспечение населения поселений: организуют электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, обеспечение топливом. Местная администрация отвечает за содержание автомобильных дорог местного значения

(но только в границах населенных пунктов поселения).

К вопросам местного значения относится обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством. Местная администрация создает условия для строительства и содержания муниципального жилищного фонда, осуществляет муниципальный жилищный контроль. Муниципальные служащие обеспечивают первичные меры пожарной безопасности.

Органы местного самоуправления отвечают за значительный перечень вопросов, относящихся к реализации культурной политики. Благодаря действиям местной власти население имеет возможность для библиотечного обслуживания, досуга и услуг в сфере культуры, которые оказывают муниципальные организации.

Благодаря действиям местной администрации население получает возможность использовать объекты культурного наследия (памятники истории и культуры), находящиеся в собственности поселения. У местной власти есть компетенции по популяризации объектов культурного наследия местного значения, расположенных на территории поселения, а также их охране. От местной администрации зависит то, насколько в поселении развивается местное традиционное народное художественное творчество, сохраняются или возрождаются, развиваются народные художественные промыслы.

Также от муниципальных служащих зависит возможность отдыха жителей поселения в благоустроенных для этого местах (клубах, дворцах, центрах). У органов местного самоуправления также есть компетенции по формированию архивных фондов поселения.

Комплекс вопросов, решаемых местными властями, относится к благоустройству территории, которое обеспечивается благодаря организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. Качество благоустройства территории поселения во многом зависит от утвержденных правил. Органы местного самоуправления осуществляют функции по установлению требований по содержанию зданий, в том числе жилых домов, сооружений и земельных участков, на

которых они расположены. Ими же устанавливаются требования к внешнему виду фасадов и ограждений. К этим же функциям относится установление местной властью перечня работ по благоустройству и периодичности их выполнения, требования к порядку участия собственников зданий и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий.

Местная власть должна организовывать благоустройство поселения, которое обеспечивается благодаря освещению улиц, озеленению территории, установке указателей с наименованиями улиц и номерами домов. От местной власти зависит решение такого вопроса как размещение и содержание малых архитектурных форм: а именно, малых скульптур, которые в последнее время украшают многие российские города.

Значительный перечень вопросов связан с такими функциями как утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки. Местная власть утверждает документацию по планировке территории, выдает разрешения на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства. Также местная администрация осуществляет контроль за использованием земель поселения. Местные власти организуют ритуальные услуги и содержание мест захоронения. Они же оказывают поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям. Но поддержка оказывается только в пределах полномочий, которые установлены законодательством о НКО<sup>1</sup>.

Соответственно, реализация этих вопросов, связанных в основном с повседневным жизнеобеспечением населения, предполагает осуществление таких общих функций как организация, планирование, прогноз, мотивация, регулирование, контроль, бюджетирование, коммуникации.

Обязательным условием для решения иных вопросов, которые не отнесены к компетенции других уровней публичной власти, является наличие у органов местного самоуправления собственных материальных и финансовых ресурсов.

*Методы муниципального управления (административного менеджмента).*

---

<sup>1</sup> О некоммерческих организациях: федер.закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 28.11.2015) [Электронный ресурс]. – URL: document /cons\_doc\_LAW\_8824 (дата обращения: 09.12.2015)



Под методами муниципального управления (административного менеджмента) понимаются способы организации, а также совокупность приемов, с помощью которых муниципальные служащие решают конкретные задачи и достигают поставленные цели.

Прежде всего, выделяют экономические методы муниципального управления (или администрирования), к которым относят налоги, сборы, тарифы, платежи и т.д.

Также управленческое воздействие субъектов муниципального управления (или администрирования) осуществляется с применением административно-распорядительных методов, к которым относят принятие регламентов, должностных инструкций, указаний, рекомендаций, положений о структурных подразделениях и т.д.

## **2.2. Муниципальные правовые акты как одна из форм реализации административного менеджмента**

Принятие муниципальных правовых актов является реализацией метода правового регулирования. В тоже время муниципальные правовые акты или нормативные правовые акты местного самоуправления - это решения, направленные на выполнение задач, связанных с вопросами местного значения, или на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления согласно законодательству.

В последнем случае должны быть приняты правовые акты муниципального образования по осуществлению переданных полномочий. Они могут регулировать только организационные вопросы исполнения переданных полномочий: создание специальных структур или введение дополнительных должностных обязанностей муниципальных служащих, распределение функций по исполнению полномочий<sup>1</sup>.

Именно наличие и содержание муниципальных правовых актов во многом

---

<sup>1</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget> (дата обращения: 15.03.2016)

обеспечивает возможность и полноту решения конкретных вопросов местного значения. Наблюдается следующая прямая зависимость: если есть муниципальный правовой акт, устанавливающий расходные обязательства муниципального образования, если они включены в реестр расходных обязательств муниципального образования, то существует и возможность финансировать из бюджета те или иные расходы.

С 2009 года установлен особый порядок работы с муниципальными нормативными правовыми актами – они подлежат включению в реестр муниципальных правовых актов субъекта Российской Федерации. Организацией и ведением такого регистра занимаются органы государственной власти субъекта РФ. Совокупность реестров муниципальных актов субъектов РФ образует федеральный реестр муниципальных правовых актов<sup>1</sup>. Его ведение возложено на федеральное бюджетное учреждение «Научный центр правовой информации при Минюсте России»<sup>2</sup>. Актуализация реестров муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ должна обеспечивать пополнение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов не позднее 60 дней со дня их принятия (издания).

Муниципальные правовые акты являются элементом правовой системы Российской Федерации. Они имеют особый характер (властный), потому что предписывают населению муниципального образования конкретные нормы. При разработке и принятии муниципальных правовых актов помимо норм законов также учитываются нормы указов Президента, постановлений Правительства РФ, ведомственных правовых актов.

Можно выделить несколько особенностей муниципальных правовых актов:

1. Принимаемые акты могут изменять правила, которые имеют общеобязательный или индивидуальный характер.

---

<sup>1</sup> О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов: пост. Правительства РФ от 10.09.2008 г. № 657 // [Электронный ресурс]. – URL: [base.garant.ru/70780868/](http://base.garant.ru/70780868/) (дата обращения: 09.11.2016)

<sup>2</sup> Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов: Приказ Минюста России от 19.12.2008 г. № 298 // [Электронный ресурс]. – URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83676/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83676/) (дата обращения: 09.11.2016)

2. Муниципальные правовые акты должны отвечать общим требованиям законности, обязательным для всех правовых актов<sup>1</sup>. Они могут издаваться только полномочными органами, при этом только в пределах компетенций, установленных для них, и только в тех формах, и в том порядке, который предусмотрен для таких актов.

3. Еще одной особенностью таких актов является обязательность их исполнения на территории муниципального образования. Законодательство предусматривает ответственность за неисполнение муниципальных правовых актов различных субъектов (граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления).

4. Они должны быть документально оформлены с соблюдением обязательных атрибутов, к которым относится название акта (это может быть решение, постановление, распоряжение и т. п.), наименование органа, принявшего акт, должны быть указаны номер, дата принятия и подпись.

В зависимости от своих юридических свойств правовые акты подразделяются на нормативные и не нормативные (индивидуальные). К нормативным правовым актам относятся те акты, которые устанавливают, изменяют или отменяют правовые нормы и соответственно меняют объем прав, обязанностей и ответственности субъектов. Нормы права регулируют типовые общественные отношения, они являются правилами общего характера, обладают общеобязательностью. Поэтому нормативный правовой акт адресован неопределенному кругу лиц и предполагается, что он будет неоднократно использован.

Индивидуальные правовые акты не содержат норм права. Их предназначение состоит в том, что они распространяют свое действие на конкретных субъектов права. Такие акты рассчитаны на одноразовое применение. Они персонально направлены на определенных лиц. Их действие прекращается, когда реализуется конкретное право или обязанность лица, например, выделяется жилое помещение малоимущему<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб. / под общ. ред. проф. В.Б. Зотова. – Москва: РМА, 2014, – С. 25.

<sup>2</sup> Там же.

Муниципальные правовые акты могут быть приняты следующими субъектами:

- населением муниципального образования непосредственно;
- органом местного самоуправления;
- должностным лицом местного самоуправления.

Современное российское законодательство четко не определяет виды правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления. Порядок и способы решения вопросов местного значения, круг полномочий, прав и обязанностей, по которым должностные лица и органы местного самоуправления имеют право принимать муниципальные правовые акты, закрепляются в уставе муниципального образования.

Муниципальные правовые акты образуют систему - совокупность нормативных и ненормативных (индивидуальных) актов муниципального образования, между которыми есть правовые взаимосвязи.

Прежде всего, в нее входит устав муниципального образования и правовые акты, которые принимаются на местном референдуме. В систему актов муниципального образования входят нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, главы местной администрации, правовые акты иных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования принимает решения по тем вопросам, которые отнесены к его компетенции. Например, это могут быть правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также правила организации деятельности представительного органа.

Субъекты, которые обладают правом правотворческой инициативы, определяются Уставом муниципального образования. Им же определяются вопросы, которые регулируются представительным органом.

Глава местной администрации, который может являться главой муниципального образования или лицом, исполняющим обязанности по контракту, в

пределах своих полномочий издает два вида правовых актов:

- постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных переданных государственных полномочий,
- распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Иные, кроме председателя представительного органа и главы администрации, должностные лица издают по вопросам, отнесенным к их полномочиям, распоряжения и приказы.

Рассмотрим содержание различных видов муниципальных правовых актов. Постановления имеют нормативный характер и принимаются только по вопросам местного значения и переданным государственным полномочиям.

Распоряжения обычно имеют оперативно-распорядительный характер и могут быть приняты, например, по вопросам организации деятельности органа местного самоуправления.

Приказы являются функционально-отраслевыми актами: имеется в виду, что они принимаются по общим и оперативным вопросам муниципального управления.

Кроме того, в целях организации своей деятельности органы местного самоуправления принимают достаточно большое количество различных организационно-распорядительных актов. Это положения или акты, в которых определяются функции, полномочия, взаимоотношения, устанавливается структура, порядок деятельности органов или их подразделений. Далее, это могут быть инструкции или методические акты, в которых определяются наличие и последовательность действий, обязательных документов. Следующий вид – это нормативно-процессуальный акт, как правило, которым устанавливается порядок управления, принятия решений, осуществления действий.

### **2.3. Содержание и структура муниципальных правовых актов, регулирующих организацию исполнения муниципальных функций**

Порядок управления чем-либо, принятие управленческих решений, дей-

ствия, то есть все то, что является муниципальной функцией, устанавливается муниципальными актами. К ним относятся решения представительных органов местного самоуправления, а также постановления глав местной администрации.

Решениями представительных органов местного самоуправления утверждаются положения и административные регламенты исполнения конкретных муниципальных функций, осуществление которых происходит в соответствии с перечнем вопросов местного значения, например, о муниципальном земельном контроле за использованием земель на территории муниципального образования.

Эти регламенты разрабатываются с учетом норм, установленных Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, принятых Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373<sup>1</sup>.

В тексте административного регламента определяется последовательность и сроки выполнения административных процедур (или действий) при исполнении муниципальной функции.

Также в тексте административного регламента обязательно указывается, какое структурное подразделение местной администрации (или уполномоченный орган) осуществляет конкретную муниципальную функцию. Здесь же перечисляются следующие управленческие действия или функции.

1) Взаимодействие и координация: с каким государственным органом, иным структурным подразделением местной администрации, муниципальной организацией и т.п. уполномоченный орган взаимодействует.

2) Какие действия уполномоченный орган согласовывает с субъектами взаимодействия.

---

<sup>1</sup> О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг»: пост. Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.12.2016)

3) Какие коммуникативные действия нужны для того, чтобы уполномоченный орган взаимодействовал с субъектом или субъектами, а именно, указывается фактический адрес, контактные телефоны, электронные адреса.

4) Указываются формы регулирования, например, какими нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ регулируются отношения, возникающие в связи с осуществлением конкретной муниципальной функции. В этом случае необходимо обратить внимание на то, что субъекты Российской Федерации в установленном порядке принимают постановления, которыми утверждают порядок разработки и принятия административных регламентов осуществления конкретной муниципальной функции. В перечне нормативных правовых актов также указываются иные муниципальные акты, например, решение представительного органа муниципального образования, которым утверждается соответствующее положение об осуществлении конкретной муниципальной функции, например, о муниципальном земельном контроле.

В перечень муниципальных актов обязательно включают правовой акт о создании структурного подразделения местной администрации или уполномоченного органа, который осуществляет конкретную муниципальную функцию.

5) В текст административного регламента обязательно включают указание, что является предметом осуществления муниципальной функции. Например, предметом муниципального контроля является соблюдение юридическими и физическими лицами требований к использованию земель, установленных законодательством Российской Федерации.

6) Далее в тексте административного регламента перечисляются полномочия, которыми наделены должностные лица уполномоченного органа на осуществление муниципальной функции. Полномочия осуществляются в виде конкретных действий, например, должностные лица уполномоченного органа, осуществляющие муниципальный контроль, вправе обследовать (что-либо); запрашивать в соответствии со своей компетенцией и получать информацию (о чем-либо); составлять акты по результатам проверок; направлять в соответствующие органы государственной власти материалы о выявленных нарушении-

ях в соответствии с предметом муниципальной функции; обращаться в установленном порядке в правоохранительные органы за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению законной деятельности; составлять протоколы об административных правонарушениях; проводить проверки совместно с представителями заинтересованных органов государственного и муниципального контроля.

7) Здесь же в тексте административного регламента перечисляются действия должностных лиц уполномоченного органа при осуществлении конкретной муниципальной функции, например, действия при проведении проверки.

8) В тексте административного регламента обязательно указываются обязанности, которые должны исполнять должностные лица уполномоченного органа при осуществлении конкретной муниципальной функции. Перечень этих обязанностей условно можно классифицировать на две группы. В первую группу входят обязанности общего характера, которые исполняют все муниципальные служащие.

Приведем примеры:

- своевременно и в полном объеме исполнять предоставленные в соответствии с законодательством РФ полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений установленных требований;

- осуществлять муниципальную функцию или одну из процедур только во время исполнения служебных обязанностей.

Во вторую группу входят обязанности специального характера, которые исполняют муниципальные служащие, представляющие конкретный уполномоченный орган, осуществляющий муниципальную функцию.

Это следующие примеры:

- осуществлять муниципальную функцию или одну из процедур, входящих в структуру этой функции, на основании распоряжения руководителя уполномоченного органа о проведении этой процедуры (например, проводить проверку в соответствии с ее назначением);



- в случае выездных мероприятий, осуществляемых в процессе муниципальной функции, проводить таковые только при предъявлении служебных удостоверений, копии распоряжения руководителя уполномоченного органа;
- соблюдать сроки проведения конкретных процедур (в структуре муниципальной функции);
- не требовать от юридических или физических лиц документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством РФ.

При разработке административного регламента необходимо учитывать особенности выполнения административных процедур в электронной форме. Например, в содержание административного регламента исполнения муниципальной функции «Учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования» включается перечень средств, с помощью которых обеспечивается эта муниципальная функция: «...исполнение ... обеспечивается программными средствами АИС «Образование», включающей в себя базу данных, хранящую электронные личные дела детей (записи) и приложения, автоматизирующие ведение базы данных, защиту и обработку информации»<sup>1</sup>.

Здесь же обязательно указываются исполнители муниципальной функции, и не только традиционным способом, например, в части предоставления сведений, но и в части защиты сведений информационной системы и каналов связи от несанкционированного доступа, а также защиты банков данных информационной системы от повреждения или утраты<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Постановление Администрации города Екатеринбурга от 02.07.2012 № 2825 «Об утверждении Административного регламента предоставления услуги муниципальными общеобразовательными учреждениями муниципального образования «город Екатеринбург» «Зачисление в образовательное учреждение»: пост. Администрации города Екатеринбурга от 29.01.2015 №.147 [Электронный ресурс]. – URL: <http://екатеринбург.рф/жителям/образование/управление/документы/регламенты> (дата обращения: 20.12.2015)

<sup>2</sup> Там же.

## **2.4. Понятие «муниципальная услуга». Характеристики сервисной функции органов местного самоуправления по оказанию муниципальной услуги**

Муниципальная услуга является базовым элементом всей муниципальной деятельности, определяющим такие виды отношений, как экономические и социальные, между людьми на территории муниципального образования.

В 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» дано определение понятия «муниципальная услуга». Согласно этому закону, «муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления, – это деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований»<sup>1</sup>.

Сегодня среди исследователей существуют разные подходы к анализу особенностей муниципальных услуг. Представляется, что возможен интегрированный подход, обоснованный О. В. Симагиной. Она выделяет прорыночный подход, в рамках которого публичная услуга рассматривается как «услуга, которая предоставляется органами власти гражданам и организациям, поскольку государство (муниципальное образование) обладает сравнительными преимуществами в предоставлении услуг отдельных видов»<sup>2</sup>.

Именно в концепции прорыночного подхода сформировалось понятие «сервисное государство», в соответствии с которым муниципальные услуги – это

---

<sup>1</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных и муниципальных услуг: федер.закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/) (дата обращения: 10.11.2015)

<sup>2</sup> Симагина О. В. Трактовка понятия «муниципальная услуга» в системе предоставления публичных услуг в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – № 3. – С. 111-120.

услуги, предоставляемые «сервисным» государством<sup>1</sup>. Основной вопрос при организации услуг в концепции рыночного подхода – это определение границ вмешательства органов власти. Данный подход говорит о том, что некоторые виды благ могут производиться только государством, потому что издержки их производства делают их невыгодными частному бизнесу. В данном случае, муниципальные услуги предоставляются органами местного самоуправления.

В основе второго подхода – управленческого – концепция административного регламента. В нем под публичной услугой понимаются все добровольные и принудительные формы взаимодействия муниципалитета и внешнего окружения (населения, бизнеса). При этом муниципальные услуги рассматриваются как элементы системы публичных услуг, так как они направлены на удовлетворение общественно-значимых потребностей определенной части общества<sup>2</sup>.

Рассмотрим существенные черты муниципальных услуг.

1. Муниципальные услуги непосредственно связаны с осуществлением функций органов местного самоуправления, решением вопросов местного значения.

2. Источником финансирования оказания муниципальных услуг выступает муниципальный бюджет.

3. Муниципальные услуги являются монопольными, нерыночными, поэтому качество этих услуг не может регулироваться рынком. За качество оказания услуг несут ответственность органы местного самоуправления.

4. Муниципальные услуги ограничены определенной территорией. Соответственно, возникает необходимость рассредоточения оказания услуг по территории муниципалитета для того, чтобы максимально приблизить их к месту проживания граждан.

Кроме органов местного самоуправления, муниципальные услуги могут оказываться муниципальными учреждениями, а также иными юридическими лицами в установленных законодательством РФ случаях. В отношении данных

---

<sup>1</sup> Мицкевич Л. А. Представление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). – Москва: Волстер Клувер, 2007, – С. 37.

<sup>2</sup> Симагина О. В. Трактровка понятия «муниципальная услуга» в системе предоставления публичных услуг в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. – 2011 – № 3. – С. 111-120.

услуг местные власти самостоятельно определяют объемы, качество и периодичность их предоставления, а также нормативы расходов местных бюджетов на эти цели. При этом объем финансовых ресурсов зависит от того, кто конкретно будет платить за эти услуги: потребитель услуги, местный бюджет, или они оба и в какой пропорции.

Есть муниципальные услуги, которые полностью финансируются их потребителями, а муниципалитет лишь создает условия для возможности оказания этих услуг, осуществляя лишь правовое регулирование, например, сдача в аренду помещений, предоставление земельных участков для торговли, бытового обслуживания, гостиниц.

В особую группу можно отнести справочно-информационные и согласовательно-разрешительные услуги, а также рассмотрение жалоб и обращений граждан. По качеству оказания этих муниципальных услуг население часто оценивает всю деятельность местной власти.

Управление процессом оказания муниципальных услуг, формирование показателей и критериев для объективной и полной оценки качества, сочетание личного и бюджетного финансирования услуг, состав тех, кто оказывает услуги, – все это определяет эффективность муниципального управления.

## **2.5. Муниципальные правовые акты, регулирующих оказание муниципальных услуг**

Первые упоминания о необходимости регламентации публичных услуг мы находим еще в постановлениях Правительства РФ 2005 г.<sup>1</sup> Однако понятие административного регламента оказания муниципальных услуг появляется только в 2010 г. в 210-ФЗ. В ст.2 данного закона говорится, что «административный

---

<sup>1</sup> О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: пост. Правительства РФ от 19.01. 2005 г. № 30 // [Электронный ресурс]. – URL:pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090726 (дата обращения: 09.11.2016); О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: пост. Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452 // [Электронный ресурс]. – URL:pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102099150 (дата обращения: 09.11.2016); О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг): пост. Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 // [Электронный ресурс]. – URL:base.garant.ru/188834/ (дата обращения: 09.11.2016)

регламент – это нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги»<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что в начале процесса внедрения государственных и муниципальных услуг речь шла не только об их регламентации, но и стандартизации. Вплоть до принятия в 2010 г. федерального закона ФЗ-210, широко обсуждалась идея о разработке отдельного вида документов – стандартов оказания услуг. Настоящий закон определил стандарт неотъемлемой частью административного регламента муниципальной услуги и подтвердил полный отказ от разработки стандарта в виде отдельного документа.

Однако это относится только к муниципальным услугам, оказываемым органами местного самоуправления. ФЗ-210 не содержит требования к регламентации муниципальных услуг, которые оказываются муниципальными организациями и учреждениями. Мы видим, что фактически в их отношении сложилось отдельное правовое регулирование, в том числе по вопросам регламентации и стандартизации – это Бюджетный кодекс, федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ, а также законодательство в отдельных отраслях социальной сферы. В рамках их реализации стандарты качества муниципальных услуг приобрели статус самостоятельного документа. Стандарт качества определяет минимальный гарантированный уровень качества, которому должны соответствовать основные параметры услуг и работ, предоставление которых осуществляется за счет бюджетных средств любым поставщиком на территории региона или муниципалитета<sup>2</sup>; обеспечивающих взаимосвязь объемов услуг, оказываемых учреждением в рамках государственного (муниципального) задания, их качества и объемов финансового обеспечения его выполнения.

---

<sup>1</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер.закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru /document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/) (дата обращения: 10.11.2015)

<sup>2</sup> Перцов Л. В. Подходы к стандартизации качества услуг и работ // Бюджет. – 2011. – № 9. – С. 80-83.

Вернемся к сущности административных регламентов. Несмотря на широкое употребление понятия административного регламента в современной практике деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, ясного понимания правовой природы и сущности данной категории до сих пор не нет.

Общепринятым является понимание административных регламентов в качестве категории административного права. Множество приведенных в юридической литературе определений в большинстве своем сводятся к рассмотрению регламента как нормативного правового акта, устанавливающего административные процедуры. По мнению Е. А. Филимоновой, в соответствии с этим административный регламент предоставления муниципальных услуг следует рассматривать как особый источник муниципального права, с помощью которого обеспечивается регулирование соответствующих отношений.<sup>1</sup>

По мнению ряда авторов, хотя административным регламентам присущи признаки, характерные для всех административных актов, их следует выделять в отдельный класс, т.к. по своей материальной сути они представляют собой решение либо процедуру создания такого решения.<sup>2</sup>

Осложняет применение административного регламента как вида нормативного правового акта и тот факт, что он до сих пор не включен в Общероссийский классификатор управленческой документации, а также в перечень нормативных правовых актов федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления<sup>3</sup>.

Рассмотрим сущность или содержание административных регламентов оказания муниципальных услуг. Административный регламент предоставления муниципальной услуги представляет собой документ, который полно и единообразно фиксирует все обязательства, взятые на себя органом местного само-

---

<sup>1</sup> Филимонова Е. А. Юридическая природа и значение муниципальных административных регламентов // Северо-кавказский юридический вестник. – 2014. – № 3. – С. 103-107.

<sup>2</sup> Зенин С. С. Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 3 (52). – С. 27-31.

<sup>3</sup> Кириенко Г. С. Административный регламент как нормативный правовой акт: проблемы применения // Административное право и процесс. – 2012. – № 5. – С. 15-18.

управления при взаимодействии с получателями муниципальной услуги.

В настоящее время административные регламенты являются необходимым и обязательным атрибутом оказания муниципальных услуг. По данным Минэкономразвития РФ, за период с 2006 по 2015 на местном уровне было утверждено в установленном порядке более 94000 административных регламентов<sup>1</sup>. В большинстве своем эти регламенты утверждены по аналогичным во всех муниципальных образованиях муниципальным услугам, что обусловлено собственно их правовой природой – а именно тем, что муниципальные услуги оказываются в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения.

Муниципалитеты обладают достаточно высокой степенью самостоятельности в вопросе регламентации оказания муниципальных услуг – они сами принимают порядок разработки, утверждения и корректировки административных регламентов, а также сами регламенты.

Приведем основные мероприятия, направленных на разработку и утверждение административных регламентов оказания муниципальных услуг.

1) Проект административного регламента разрабатывается органом местного самоуправления, оказывающим муниципальную услугу.

2) Проект регламента должен быть размещен на официальном сайте разработчика либо муниципального образования, а если он отсутствует – на сайте субъекта РФ.

3) Проект административного регламента подлежит экспертизе на соответствие требованиям, предъявляемым к ним законодательством. Данная экспертиза проводится уполномоченным органом.

4) Если муниципальная услуга затрагивает интересы бизнеса или инвестиционной деятельности, то проект административного регламента подлежит оценке регулирующего воздействия.

5) Проекты административных регламентов подлежат независимой экспертизе, целью которой является оценка возможного положительного эффекта или

---

<sup>1</sup>Официальный сайт Министерства экономического развития России // [Электронный ресурс]. – URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/standarts/indexdocs> (дата обращения: 09.11.2016)

негативных последствий реализации положений проекта административного регламента для граждан и организаций.

6) Утвержденный регламент подлежит размещению на официальном сайте органа местного самоуправления, оказывающего данную услугу.

7) Информация из утвержденного регламента подлежит размещению в Реестре государственных и муниципальных услуг.

Согласно ст. ФЗ-210, в административный регламент оказания муниципальной услуги включает 6 разделов<sup>1</sup>. Рассмотрим их более подробно.

В соответствии с законодательством стандарт предоставления муниципальной услуги должен содержать следующие сведения:

- 1) наименование муниципальной услуги;
- 2) наименование органа местного самоуправления, предоставляющего муниципальную услугу. Если в предоставлении муниципальной услуги участвуют также иные органы местного самоуправления, органы исполнительной власти субъекта РФ, а также организации, то они также указываются.

В тексте стандарта описаны результат предоставления муниципальной услуги, сроки предоставления муниципальной услуги, ее приостановления, выдачи (направления) документов, являющихся результатом предоставления услуги.

В стандарте потребитель может ознакомиться со всем перечнем нормативных правовых актов, которые регулируют отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги.

Одним из важнейших разделов стандарта выступает перечень документов, которые необходимо предоставить заявителю в соответствии с законодательством для оказания муниципальной услуги. Этот перечень носит исчерпывающий характер.

В тексте стандарта также указываются основания для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, или же для

---

<sup>1</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер.закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/) (дата обращения: 10.11.2015)



приостановления или отказа в ее предоставлении.

Несомненно, что наличие исчерпывающей информации, прозрачность в отношениях между потребителем и теми, кто оказывает услугу, должно минимизировать количество конфликтов.

К такой информации, наличие которой позволяет устранить конфликт, относится описание перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальной услуги, сведений о документе (или документах), выдаваемом организациями, которые участвуют в предоставлении таковой услуги.

Основой для совершенствования качества услуг является указание в стандарте максимального срока ожидания гражданина в очереди при подаче запроса о предоставлении муниципальной услуги и при получении результата предоставления муниципальной услуги.

Также в стандарте отражены требования к помещениям, в которых предоставляется муниципальная услуга, к месту ожидания и приема заявителей, размещению и оформлению визуальной, текстовой и мультимедийной информации о порядке предоставления муниципальной услуги. Заметим, что установление таких требований защищает не только права граждан, как потребителей муниципальной услуги, но и служащих.

Особенно значимой представляется информация о показателях доступности и качества муниципальной услуги. Показатели и соответственно характеристики качества услуги должны быть типовыми для всех органов местного самоуправления. Но в то же время фактическое наполнение показателей, содержания критериев должно отражать реальные возможности конкретного органа местного самоуправления. К таким типовым показателям относятся количество случаев взаимодействия заявителя с должностными лицами при предоставлении муниципальной услуги и их продолжительность.

Далее, это возможность получения муниципальной услуги в многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг, а также получения информации о ходе предоставления услуги, в том числе с ис-

пользованием информационно-коммуникационных технологий.

На основе процессного подхода разрабатывается содержание раздела «Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения», входящего в административный регламент.

Помимо применения маркетингового подхода, ставшего практически традиционным для органов власти, широкое распространение получает процессный подход, в соответствии с методологией которого, все процедуры рассматриваются как взаимосвязанные действия. Каждое действие является процессом, важным для успеха всей организации, а процесс управления - общей суммой всех функций.

Институционализация процессного подхода неслучайна: у него есть преимущества. Это непрерывность управления, которое обеспечивается благодаря комбинации и взаимодействия отдельных процессов. Именно применение процессного подхода обеспечивает качество оказания услуг при выполнении конкретных требований, достижении запланированных результатов.

Ключевыми понятиями при разработке административных регламентов выступают административные действия и административные процедуры. В ФЗ-210, а также иных подзаконных правовых актах в сфере оказания муниципальных услуг данные понятия не раскрываются. Нет единого мнения об определении административных процедур и в рамках административного права. Так, например, под административной процедурой в нем понимается нормативно установленный последовательный порядок реализации административно-властных полномочий, направленный на разрешение юридического дела или выполнение управленческих функций<sup>1</sup>; установленный порядок деятельности органов публичного управления по рассмотрению и разрешению подведомственных административных дел, определяющий основания, стадии, формы, сроки и последовательность совершения соответствующих административных

---

<sup>1</sup> Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. – 2003. – №1. – С. 58.

действий<sup>1</sup>.

В Правилах разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг говорится, что административная процедура состоит из логически обособленных последовательностей административных действий при предоставлении услуг, имеющих конечный результат и выделяемых в рамках предоставления услуги<sup>2</sup>. В свою очередь понятие «административное действие» также остается не раскрытым.

Важность административных процедур обусловлена на сегодняшний момент еще и тем обстоятельством, что именно с ними во многих документах связывается оптимизация процесса оказания государственных и муниципальных услуг, которая направлена на упорядочение административных процедур (действий); устранение избыточных административных процедур (действий); сокращение срока предоставления услуги, а также срока выполнения отдельных административных процедур (действий) в рамках предоставления услуги<sup>3</sup>.

Как правило, в начале раздела указывается исчерпывающий перечень административных процедур. Также в раздел должен входить порядок осуществления конкретных административных процедур, в том числе в электронной форме (с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»).

В перечень таких процедур входят все обязательные действия как гражданина в качестве заявителя, так и местной администрации, участвующей в оказании услуги. Например, это предоставление в установленном порядке информации заявителям и обеспечение доступа заявителей к сведениям о муниципальной услуге. Сюда же относится такое действие как подача заявителем запроса и иных документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, и прием таких запроса и документов. В перечне предусмотрено получение заявителем – гражданином или организацией сведений о ходе выполнения

---

<sup>1</sup> Агафонов С. И. Административные процедуры в деятельности органов внутренних дел: понятие, классификация и сущность // Административное и муниципальное право. – 2008. – №1. – С. 63-71

<sup>2</sup> Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг: пост. Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 373. [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/12185976/#friends#ixzz4MbG70WbD>

<sup>3</sup> Там же.

запроса о предоставлении муниципальной услуги.

Приведем требования к описанию каждой административной процедуры, которая включает:

- 1) основания для начала административной процедуры;
- 2) содержание каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения;
- 3) сведения об исполнителе каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры;
- 4) критерии принятия решений;
- 5) результат административной процедуры и порядок передачи результата, который может совпадать с основанием для начала выполнения следующей административной процедуры;
- 6) способ фиксации результата выполнения административной процедуры, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административной процедуры<sup>1</sup>.

Любая услуга предполагает взаимодействие, в том числе и взаимодействие органа местного самоуправления, предоставляющего муниципальную услугу, с иными органами власти (государственной власти, органами местного самоуправления) и организациями, которые участвуют в процессах предоставления услуг. Поэтому в перечень процедур входят порядок и условия такого взаимодействия. Конечно же, здесь указана и такая процедура как получение заявителем результата предоставления муниципальной услуги. Если услуга предоставляется в электронной форме, то возникает необходимость и в иных действиях, в том числе связанных с проверкой действительности электронной подписи заявителя.

Как правило, в содержание административного регламента включают блок-схему предоставления муниципальной услуги, которая обычно приводится в

---

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных (муниципальных) услуг: Письмо Министерства экономического развития РФ от 29.04.2011 года № 8863-ОФ/Д09 [Электронный ресурс]. – URL: [www.consultant.ru /document/ cons \\_doc \\_LAW \\_11 5551/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115551/) (дата обращения: 10.09.2015)

приложении к регламенту. Такая блок - схема позволяет визуализировать последовательность, сроки и результаты выполнения административных процедур.

В структуру административного регламента входит раздел, в котором устанавливаются формы контроля за предоставлением муниципальной услуги. Здесь же могут быть различные сведения, связанные с порядком осуществления контроля и его формами. Например, это сведения о порядке осуществления текущего контроля за соблюдением и исполнением ответственными должностными лицами положений регламента и иных нормативных правовых актов, которыми устанавливаются требования к предоставлению муниципальной услуги, а также к принятию ими решений. В регламент может входить информация о порядке и периодичности осуществления плановых и внеплановых проверок полноты и качества предоставления муниципальной услуги. Здесь же описывается ответственность должностных лиц местной администрации за решения и действия (или бездействие), осуществляемые ими в ходе предоставления муниципальной услуги.

Несомненным достоинством содержания регламента является то, что здесь могут быть требования к порядку и формам контроля за предоставлением муниципальной услуги со стороны граждан, их объединений и организаций. Заметим, что такая норма свидетельствует о признании прав представителей гражданского общества.

В разделе административного регламента, который называется «Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также его должностных лиц» должна быть указана информация для заявителя о его праве подать жалобу на решение и (или) действие (бездействие) органа местного самоуправления и (или) его должностных лиц при предоставлении муниципальной услуги. Раздел включает сведения о предмете, порядке подачи и рассмотрения, сроках и результате рассмотрения, перечень оснований для приостановления рассмотрения жалобы. Кроме этого, должна быть представлена информация об органах

местного самоуправления и уполномоченных на рассмотрение жалобы должностных лицах, которым может быть направлена жалоба и порядок обжалования решения по жалобе.

Процесс разработки административных регламентов муниципальных услуг с самого начала сопровождался рядом проблем. Наиболее важной их причиной является несовершенство требований к регламентации. Как отмечается в Концепции оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями, утвержденной в 2015 году, действующий порядок разработки, согласования и принятия административных регламентов не позволяет своевременно реагировать на интенсивность изменений в указанной сфере<sup>1</sup>.

В Концепции отмечаются следующие проблемы:

- затянутость процедур утверждения и регистрации актов, которыми утверждаются и актуализируются административные регламенты;
- громоздкость тех частей административного регламента, в которых описываются положения, регулирующие состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур.
- операционно-технологический характер части административных процедур, не затрагивающий заявителя непосредственно (т.е. они являются "пошаговой инструкцией");
- необходимость частых изменений сведений об адресах, времени приема заявителей, справочных телефонах, адресах официальных сайтов органов (организаций) – исполнителей услуг в сети "Интернет", адресах электронной почты, платежных реквизитах, сведений об ответственных должностных лицах и др.

---

<sup>1</sup> Концепция оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями: распор. Правительства РФ от 20.08.2015 г. № 1616-р [Электронный ресурс]. – URL: <http://arhcity.ru/data/564/1%20conc.pdf> (дата обращения: 15.03.2016)

Согласно Концепции, решению этих проблем будет способствовать принятие ряда мер, в том числе выделение в структуре административного регламента сведений информационно-справочного характера и введение упрощенного характера их изменения.

Следующая причина проблем связана с тем, что органы местного самоуправления вынуждены самостоятельно разрабатывать нормативную правовую базу регулирования оказания муниципальных услуг, подходы к выделению и классификации муниципальных услуг, что не может не повлиять на качество процесса разработки административных регламентов. Кроме этого, необходимо отметить и субъективный фактор, связанный с самими разработчиками административных регламентов муниципальных услуг. Не секрет, что их разработкой в основном занимаются сами муниципальные служащие, участвующие в процессе оказания услуг, которые не всегда обладают необходимым уровнем квалификации. Поэтому в значительной части регламентов наблюдаются несоответствия нормативным требованиям, а также проблемы, связанные с несовершенством административных процедур, том числе их избыточностью. По мнению О. В. Буряги, можно выделить четыре группы проблем разработки административных регламентов:

- 1) проблемы, возникающие из непоследовательного соблюдения разработчиками установленных требований к структуре и содержанию административных регламентов;
- 2) проблемы, связанные с противоречием административных регламентов действующему законодательству;
- 3) проблемы, связанные с недостатками правового регулирования порядка разработки административных регламентов;
- 4) проблемы, вытекающие из неурегулированности некоторых важных аспектов разработки и утверждения административных регламентов<sup>1</sup>.

В современный период задачи регламентации муниципальных услуг не исчерпываются разработкой административных регламентов. Отдельные аспекты

---

<sup>1</sup> Буряга В. О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения. [Электронный ресурс]. – URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/8776> (дата обращения: 09.11.2016)

оказания услуг требуют разработки иных видов регламентирующих документов. Прежде всего, речь идет о технологических картах межведомственного взаимодействия (ТКМВ), которые необходимы для оказания услуги в порядке межведомственного взаимодействия.

Согласно п.2.ч.1. ст.7. 210-ФЗ, органы местного самоуправления при оказании муниципальной услуги не вправе требовать от заявителя документов и информации, которые находятся в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления<sup>1</sup>. Такая информация должна быть запрошена и получена исполнителем услуги в рамках межведомственного взаимодействия. Разработка ТКМВ осуществляется органами местного самоуправления, которые оказывают муниципальную услугу в порядке межведомственного взаимодействия. ТКМВ содержит детализированное описание порядка предоставления услуги, сведений о составе документов, необходимых для предоставления услуги, сведений о поставщиках и потребителях данных, формах и содержании межведомственного взаимодействия в рамках предоставления услуги.

Описание параметров межведомственного запроса и ответа ведется для каждого вида сведений. Каждый запрос и ответ содержат сведения об органе (организации), поставщике и потребителе данных. Здесь же представлено указание на положения нормативного правового акта, в котором установлено требование о предоставлении необходимого для предоставления услуги документа и (или) информации, и указание на реквизиты данного нормативного правового акта; наименование запрашиваемого документа (совокупности сведений); способы удостоверения лица, направившего запрос, и неизменности запроса. Также должны быть указаны способ направления запроса – по каналам СМЭВ, по иным электронным каналам, по почте, по факсу, курьером.

Разработчики ТКМВ должны детально описать и характеристики сведений, указанных в запросе и ответе – все необходимые данные, например, сведения о заявителе (ФИО, СНИЛС, место жительства, дата рождения), способ получения

---

<sup>1</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер.закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/) (дата обращения: 10.11.2015)



данных (данные представлены заявителем в составе заявления; данные хранятся в АИС ведомства, ответственного за предоставление услуги; данные хранятся в ведомстве, ответственном за предоставление услуги в составе бумажных документов (картотек), данные получены в ходе МВ); наличие данных в составе контролируемого справочника (например, ПК ИС ЕГРП АИС «Юстиция») или приложенных материалов.

На практике, хотя значительное количество муниципальных услуг предполагает межведомственное взаимодействие, разработка ТКМВ велась только в крупных муниципальных образованиях.

В 2016 году в связи с принятием Федерального закона от 03 ноября 2015 года № 306-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» установлен переход на межведомственное информационное взаимодействие при проведении контроля, в том числе муниципального. Муниципальным образованиям для перехода на межведомственное взаимодействие, необходимо осуществить следующие мероприятия: сформировать перечень документов, запрашиваемых при проведении контроля; разработать технологические карты межведомственного взаимодействия; внести изменения в административные регламенты; подключиться к системе межведомственного электронного взаимодействия<sup>1</sup>.

В 2016 году в РФ появляется новый вид регламентирующих документов – технологические схемы предоставления муниципальных услуг, которые должны разрабатываться для каждой услуги, предоставление которой организуется в МФЦ. Технологическая схема муниципальной услуги представляет собой подробное описание требований, условий, процесса предоставления услуги, содержащее детализированные разъяснения, в том числе не формализованные в

---

<sup>1</sup> Методика проектирования межведомственного взаимодействия при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: одобрено подкомиссией по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 12 сентября 2016 г.)

административных регламентах и иных нормативных правовых актах, а также информацию о требуемых ресурсах, которые обеспечивают процесс предоставления муниципальной услуги<sup>1</sup>.

Технологические схемы предоставления муниципальных услуг должны быть разработаны для типовых муниципальных услуг в сроки, установленные планом мероприятий по дальнейшему развитию системы предоставления государственных и муниципальных услуг по типу «одного окна» в МФЦ на 2016 - 2018 гг.<sup>2</sup> Разработкой технологических схем должны заниматься специально созданные в субъекте РФ по каждой типовой муниципальной услуге рабочие группы. Проект технологической схемы должен быть согласован с исполнительными органами государственной власти субъекта, ответственными за повышение качества государственных услуг и формирование политики по применению информационно-коммуникационных технологий, и одобрен Комиссией по повышению качества и доступности государственных и муниципальных услуг. В итоге конкретные органы местного самоуправления, оказывающие муниципальные услуги, практически исключены из процесса разработки данного регламентирующего документа.

Одной из принципиальных особенностей технологических схем использование понятия «подуслуги» как варианта деятельности органа местного самоуправления при оказании им муниципальной услуги, характеризуемой уникальными требованиями либо по предоставлению для разных категорий заявителей, либо по составу необходимых документов, либо результатам услуги.

В отличие от административного регламента технологическая схема является более детализированным документом. Она включает в себя восемь разделов: общие сведения об услуге (5 подразделов); общие сведения о подуслугах (8 подразделов); сведения о заявителях подуслуги (7 подразделов); документы,

---

<sup>1</sup> Методические рекомендации по формированию технологических схем предоставления государственных и муниципальных услуг: утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 9 июня 2016 года № 142.

<sup>2</sup> План мероприятий по дальнейшему развитию системы предоставления государственных и муниципальных услуг по типу «одного окна» в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг на 2016 -2018 гг.: распор. Правительства РФ от 21.04.2016 г. №747-р // [Электронный ресурс]. – URL: [www.consultant.ru/document/cons.../a6c77971aabf33a9652c5daec5bdab2f1f35bb1e](http://www.consultant.ru/document/cons.../a6c77971aabf33a9652c5daec5bdab2f1f35bb1e) (дата обращения: 09.11.2016)

предоставляемые заявителем для получения подуслуги (7 подразделов); документы, получаемые посредством межведомственного взаимодействия (9 подразделов); результат подуслуги (7 подразделов); технологические процессы предоставления подуслуги (6 подразделов); и особенности предоставления подуслуги в электронной форме (7 подразделов). В том числе в первом разделе должен содержаться сам административный регламента оказания услуги, а в разделе о межведомственном взаимодействии – реквизиты и основные характеристики ТКМВ.

Таким образом, анализ нормативной правовой базы осуществления муниципальных функций, организации и оказания муниципальных услуг позволяет сделать вывод о том, что сегодня многое сделано для развития административного менеджмента в муниципальных органах. Есть реальные предпосылки для развития маркетингового и процессного подходов, столь необходимых для повышения уровня качества муниципальных услуг. Но вместе с тем есть проблемы методического, организационного характера, без решения которых невозможно дальнейшее движение.

Понятие «муниципальная функция» связано с конкретными направлениями деятельности органов местного самоуправления, объединенных целью обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. В реализации этой цели принимают участие исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, деятельность которых можно рассматривать как разновидность административного управления. Муниципальные функции можно классифицировать на общие функции, которые выполняют субъекты муниципального управления: планирование, прогнозирование, мотивация, организация, регулирование, контроль, бюджетирование, а также коммуникация.

В тоже время органы местного самоуправления ответственны за осуществление частных функций. Они направлены на осуществление конкретных вопросов местного значения, закрепленных по видам муниципальных образований – сельских поселений, муниципальных районов и городских округов. 38 вопросов местного значения связаны с достижением конкретных целей, их можно разде-

лить на три группы.

1) Это вопросы, направленные на удовлетворение потребностей каждого жителя в услугах здравоохранения, образования, социального и бытового обслуживания, снабжения жилищ водой и энергоносителями.

2) Вопросы, решение которых позволяет обеспечить условия жизни населения по охране общественного порядка, информационному обеспечению, благоустройству и озеленению территории, транспортному обслуживанию.

3) Специфические вопросы, решение которых обеспечивает деятельность органов местного самоуправления в части формирования местного бюджета, установления местных налогов и сборов, созданию условий для владения, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью.

Все муниципальные функции осуществляются служащими на основании административных регламентов. В содержании административного регламента установлены предмет осуществления функции; полномочия, которыми наделяются должностные лица уполномоченного органа на осуществление муниципальной функции; действия, обязанности таковых лиц.

При достижении поставленных целей и решении конкретных задач муниципальные служащие применяют разные методы административного менеджмента. К ним относятся экономические методы администрирования: налоги, сборы, тарифы, платежи. Это административно-распорядительные методы: применение регламентов, должностных инструкций, указаний, рекомендаций, положений о структурных подразделениях. И это также метод правового регулирования, результатом которого является принятие муниципальных правовых актов. Таковые акты представляют собой решения, направленные на выполнение задач по вопросам местного значения или осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления согласно законодательству. Муниципальные правовые акты принимаются такими субъектами как население, орган местного самоуправления и должностное лицо местного самоуправления. Порядок принятия управленческих решений и соответствующих действий регулируется муниципальными актами. Решениями

представительных органов местного самоуправления утверждаются положения и административные регламенты исполнения конкретных муниципальных функций.

Одной из муниципальных функций является муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления. Кроме органов местного самоуправления, муниципальные услуги могут оказываться муниципальными учреждениями, а также иными юридическими лицами. Этот вид услуги можно определить как деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных федеральным законом и уставами муниципальных образований. Оказание муниципальной услуги регулируется регламентом как нормативным правовым актом, устанавливающим административные процедуры.

Управление процессом оказания муниципальных услуг, формирование показателей и критериев для объективной и полной оценки качества, сочетание личного и бюджетного финансирования услуг, состав тех, кто оказывает услуги, полнота административных регламентов – все это определяет эффективность муниципального управления.

### **3. КАЧЕСТВО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

#### **3.1. Анализ современных подходов к понятию «качество предоставления государственных и муниципальных и муниципальных услуг»**

Современный этап регулирования оказания государственных и муниципальных услуг начался с принятия федерального закона Российской Федерации от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В нем нашли отражения основные требования, предъявляемые к процессу оказания услуг, но то же время необходимо отметить, что вопросы его качества остались практически не раскрытыми. Только в одной статье 210-ФЗ, относящейся к стандарту оказания услуги, мы находим упоминание показателей ее доступности и качества.

За прошедшие со времени принятия закона годы понятие качества предоставления государственных и муниципальных услуг вошло в понятийный аппарат федеральных и региональных органов исполнительной власти, став одним из важнейших критериев оценки их работы. В то же время можно утверждать о наличии ряда проблем в этой сфере как теоретического, так и практического характера.

Несмотря на устойчивый интерес, как науки, так и практики к проблеме качества услуг, определение данного понятия до сих пор не является однозначным и устоявшимся. Начиная с 60-х годов 20 века наблюдается устойчивый интерес, как исследователей, так и практиков к проблемам качества услуг. Можно привести несколько его трактовок: качество как абсолютная оценка (синоним превосходства); как свойство продукции; как соответствие назначению (способность услуги выполнять свои функции); как соответствие стоимости (определяется как соотношение полезности и цены продукта); как соответствие стандартам (целевым и допустимым значениям тех или иных параметров про-

дукции или услуг); как удовлетворение определенных ожиданий и запросов потребителей в отношении той или иной услуги<sup>1</sup>.

Раскрытие понятия качества услуг содержится и в различных системах стандартизации. Например, в Международном стандарте ИСО 8402-94 «Управление качеством и обеспечение качества. Словарь» было дано определение качества как «совокупности характеристик объекта, относящихся к его способности удовлетворить установленные и предполагаемые потребности»<sup>2</sup>. Требования к качеству рассматривались как «выражение определенных потребностей или их перевод в набор количественно или качественно установленных требований к характеристикам объекта, чтобы дать возможность их реализации и проверки»<sup>3</sup>.

В стандарте ГОСТ ISO 9000-2011 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» качество (quality) определяется как «степень соответствия совокупности присущих характеристик требованиям (requirement)», где требование – «это потребность или ожидание, которое установлено, обычно предполагается или является обязательным»<sup>4</sup>.

Российский стандарт ГОСТ Р 50646-2012 «Услуги населению. Термины и определения» качество услуги определяет, как «общую совокупность технических, технологических и эксплуатационных характеристик, посредством которых услуга будет отвечать нуждам потребителя»<sup>5</sup>.

Наряду с понятием качества в нормативных правовых и методических документах, регламентирующих предоставление государственных и муниципальных услуг в РФ, употребляется понятие «доступность». Оно также как и понятие качества услуги не уточняется.

В отечественной практике понятие доступности услуг употребляется в со-

---

<sup>1</sup> Салимова Т. Современные подходы к определению содержания категории «качество» [Электронный ресурс]. – URL: [http://quality.eup.ru/MATERIALY10/modern\\_quality.htm](http://quality.eup.ru/MATERIALY10/modern_quality.htm) (дата обращения: 15.05.2015)

<sup>2</sup> Международный стандарт ИСО 8402-94 «Управление качеством и обеспечение качества. Словарь» [Электронный ресурс]. – URL: [www.gosthelp.ru/text/ISO 840 294Upravleniekaches.htm](http://www.gosthelp.ru/text/ISO_840294Upravleniekaches.htm) (дата обращения: 10.09.2015)

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> ГОСТ ISO 9000-2011. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/gost-iso-9000-2011> (дата обращения: 17.04.2016)

<sup>5</sup> ГОСТ Р 50646-2012. Услуги населению. Термины и определения» [Электронный ресурс]. – URL: [docs.cntd.ru/document/1200102288](http://docs.cntd.ru/document/1200102288) (дата обращения: 10.11.2015)

вершенно разных значениях. Так, например, доступность социальных услуг понимается как оказание социальных услуг бесплатно или с частичной оплатой стоимости<sup>1</sup>. Ряд авторов считает, что доступность заключается в оценке простоты и рациональности процесса предоставления услуги, ясности и качества информации, объясняющей порядок и процедуры оказания услуг<sup>2</sup>.

Нам представляется неверным отделение доступности от самого качества, т.к. в сложившихся теоретических подходах доступность выступает как показатель качества услуги наряду с надежностью, компетентностью, взаимопониманием, гибкостью, осязаемостью. В этом случае доступность характеризуется наличием условий для оказания требуемых потребителем услуг в удобное для него время, в удобном месте и по приемлемой цене. Данное противоречие, на наш взгляд, требует четкого определения понятий качества и доступности государственных и муниципальных услуг в РФ, корректировки всей теоретико-методологической основы оценки качества.

Как отмечает А. Р. Исаков, обращение гражданина за государственной или муниципальной услугой дает ему возможность реализовать свои права и свободы, гарантированные Конституцией РФ. Доступность государственных и муниципальных услуг позволяет оценить степень их демократичности, гарантированность доступа к их получению независимо от национальности, расы, вероисповедания, возраста, пола и материального достатка<sup>3</sup>.

В. А. Лукина выделяет следующие виды доступности государственных и муниципальных услуг:

1. физическая – возможность для разных категорий граждан, в том числе с ограниченными возможностями здоровья, получить услугу (наличие специальной информации для слабовидящих; лифтов, пандусов для лиц с ограничениями опорно-двигательного аппарата и т.д.);

---

<sup>1</sup>Понятие и принципы социального обслуживания. – URL: [http://lawtoday.ru/razdel/biblo/pr-soc-obs/DOC\\_079.php](http://lawtoday.ru/razdel/biblo/pr-soc-obs/DOC_079.php)

<sup>2</sup> Неделько С. И. Понятие государственной услуги как категории государственного управления // Известия ВУЗов. Поволжский регион. – Обще-ственные науки. – 2008. – № 3. – С. 3-11.

<sup>3</sup> Исаков А. Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.Р. Исаков; СГЮА. – Саратов, 2014. – 208 с.



2. временная – определяется удобством для потребителя, в том числе работающих граждан, графика и режима предоставления услуги;

3. территориальная – включает транспортную и пешеходную доступность места оказания услуги;

4. информационная – определяется достаточностью и доступностью информации об услуге, способах и условиях её получения;

5. финансовая – включает объём финансовых расходов потребителя, связанных с получением услуги, стоимости самой услуги и предваряющих её действий<sup>1</sup>.

Исследования качества предоставления государственных и муниципальных услуг в российской науке начали проводить достаточно недавно. Несмотря на наличие ряда работ в этой сфере, однозначного определения понятия и раскрытия сущности качества государственных и муниципальных услуг не дано. Можно выделить несколько основных направлений исследований: сущностные характеристики качества (Н. С. Мирзоян<sup>2</sup>, В. Шевченко<sup>3</sup>, стандарты качества (О. А. Ломовцева и О. И. Щедрина<sup>4</sup> [39], Я. Я. Кайль<sup>5</sup>, оценка качества и доступности (А. Н. Лунев и Н. Б. Пугачева<sup>6</sup>, В. В. Окрепилов<sup>7</sup>. Достаточно большое количество научных публикаций посвящено проблемам качества оказания государственных и муниципальных услуг в социальной сфере (образовании, здравоохранении, социальном обслуживании).

Рассмотрим содержание понятия качества услуг. В основе современных теорий качества услуг лежат конструкты социально-психологического характе-

---

<sup>1</sup> Лукина В. А. Государственные услуги в РФ и за рубежом: моно-графия. – Москва, 2011. – 148 с.

<sup>2</sup> Мирзоян Н. С. Оценка качества предоставления государственных и муниципальных (муниципальных) услуг // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2010. – № 2. – С. 217-223.

<sup>3</sup> Шевченко В. Политическая проблема качества оказания государственных и муниципальных услуг на региональном уровне (теоретические аспекты реформирования) // Власть. – 2010. – № 12. – С. 39-42.

<sup>4</sup> Ломовцева О. А., Щедрина О. И. Методолого-методическое обеспечение стандартов качества услуг, предоставляемых населению муниципального образования // Научные ведомости. – 2008. – № 10 (50). – С. 161-167.

<sup>5</sup> Кайль Я. Я. О необходимости стандартизации (регламентации) государственных и муниципальных услуг // Власть. – 2011. – № 7. – С.126-130.

<sup>6</sup> Лунев А. Н., Пугачева Н. Б. Научно-методические рекомендации по оценке качества и доступности государственных и муниципальных и муниципальных услуг // Общество: политика, экономика, право. – 2013. – № 4. – С. 15-26.

<sup>7</sup> Окрепилов В. В. Повышение качества государственных и муниципальных услуг посредством внедрения систем менеджмента качества // Теория и философия хозяйства. – 2012. – № 6. – С. 9-12.

ра: потребности, ожидания, удовлетворенность потребителей, восприятие полученной услуги и т.д.

Под потребностями обычно понимается нужда (или недостаток) человека или группы в чем-либо, требующая удовлетворения. В рамках экономической теории потребности классически рассматриваются как одна из основополагающих категорий и традиционно связываются с понятием экономического блага. Выделяют неэкономические (свободные) и экономические, материальные и нематериальные, потребительские и производственные, общественные и личные; первичные и вторичные; абсолютные и относительные, и т.д. потребности.

В стандарте ISO потребность рассматривается как установленная потребителем, организацией или другими заинтересованными сторонами и обязательная для выполнения часть требований (requirement) к услуге<sup>1</sup>. Таким образом, стандарты исходят из того, что качество объекта определяется его потребительскими свойствами. Объектом может быть деятельность или процесс, продукция, организация, система или отдельное лицо, а также любая комбинация из них. Соответственно, для потребителя важно в первую очередь то, насколько объект удовлетворяет его потребности<sup>2</sup>. Понятие потребности в работах российских ученых встречается в трех контекстах:

- потребности получателей услуг как нужда в каком-либо благе (материальном и т.д.), которое может быть результатом конкретной услуги;
- потребности получателей услуг, возникающие в процессе получения услуги;
- потребности в получении услуг как производные от определения форм, объемов, сроков и т.д., необходимых для удовлетворения нужд населения в определенной услуге.

---

<sup>1</sup> ГОСТ ISO 9000-2011. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/gost-iso-9000-2011>

<sup>2</sup> Салимова Т. Современные подходы к определению содержания категории «качество» [Электронный ресурс]. – URL: [http://quality.eur.ru/MATERIALY10/modern\\_quality.htm](http://quality.eur.ru/MATERIALY10/modern_quality.htm) (дата обращения: 15.05.2015)



Рис.1. Система потребностей потребителей по поводу качества и доступности получаемых услуг<sup>1</sup>

В первом варианте речь идет об определении потребностей различных категорий населения в конкретных услугах, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления. Во втором случае обычно выделяются следующие виды потребностей получателей государственных и муниципальных услуг по поводу их качества и комфортности: функциональные; информационные; эмоциональные. Более подробно данные виды потребностей раскрыты на рис. 1. Исходя из духа стандарта ISO, для описания потребностей получателей государственных и муниципальных услуг могут быть использованы оба рассмотренных варианта.

Если говорить о потребностях получателей государственных и муниципальных услуг, то нужно отметить практически полное отсутствие отечественных исследований по данной теме. В основном, проводившиеся как самими органами власти, так и независимыми организациями социологические опросы изучали удовлетворенность населения по уже заранее определенным потребно-

<sup>1</sup> Неделько С. И. Понятие государственной услуги как категории государственного управления // Известия ВУЗов. Поволжский регион. – Общественные науки. – 2008. – № 3. – С. 3-11.

стям (примерно соответствующим приведенным на рис. 1), рекомендованным документами Министерства экономики РФ, а не сами потребности и их важность для отдельных социально-демографических групп населения.

По мнению самих государственных и муниципальных служащих, которые были опрошены авторами в ходе курсов повышения квалификации (более 200 человек), важность и приоритетность отдельных потребностей для различных категорий получателей государственных и муниципальных услуг может существенно варьироваться. Так, например, для граждан старшего возраста на первое место среди их нужд, возникающих в ходе получения услуги, выходит консультационная помощь – в разъяснении содержания документов, в заполнении бланков, сборе пакета документов и т.д. Для юридических лиц, особенно в отношении постоянно получаемых услуг, значение имеет наличие «сопровождения», т.е. постоянно работающего с ними специалиста, который не только оказывает саму услугу, но и может своевременно информировать о необходимых сроках, изменениях в требованиях и т.д. (например, услуги в сфере налогообложения, лицензирования и т.д.).

Следующее понятие, которое используется для определения качества – это ожидания потребителей. Под ожиданием в психологии понимается способность предвосхищения субъектом будущих событий<sup>1</sup>, предвосхищаемый результат вероятностной ситуации<sup>2</sup>.

Уровень ожиданий потребителя представляет уровень осуществимости его представлений, а уровень желаний – это уровень идеальных ощущений, т.е. идеальный ориентир потребителя<sup>3</sup>.

Формирование ожиданий потребителей услуг происходит под влиянием двух факторов: информации, которую они получают об услуги по личным и массовым каналам, и имеющегося у них опыта. Потребители выбирают поставщика услуг на основе сформированных ожиданий, с которыми также

---

<sup>1</sup> Головин С. Ю. Словарь практического психолога. [Электронный ресурс]. – URL: <http://vocabulary.ru/dictionary/25/word/ozhidanie> (дата обращения: 15.03.2016)

<sup>2</sup> Оксфордский толковый словарь по психологии /Под ред. А.Ребера. [Электронный ресурс]. – URL: <http://vocabulary.ru/dictionary/487/word/ozhidanie> (дата обращения: 15.09.2016)

<sup>3</sup> Исследование удовлетворенности потребителя качеством продукта или услуги. – URL: [gmc.ru/uslugi/marketing-research/udovlrvorennost/](http://gmc.ru/uslugi/marketing-research/udovlrvorennost/)

сравнивают свое представление о полученной услуге. Если представление об оказанной услуге не соответствует ожиданиям потребителей, они в дальнейшем выбирают другого поставщика услуг.

Одним из наиболее часто употребляемых в теории качества понятий выступает удовлетворенность потребителей. Удовлетворенность потребителей (customer satisfaction) стандартом ISO определяется как восприятие потребителями степени выполнения их требований<sup>1</sup>. Также под удовлетворенностью потребителя обычно понимается соответствие предварительных ожиданий и реального качества приобретенного продукта (услуги)<sup>2</sup>.

Понятие удовлетворенности на сегодняшний день играет ключевую роль при оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Именно на нем построены все современные оценки качества, закрепленные рядом нормативных правовых документов, которые будут рассмотрены ниже.

Ожидание и удовлетворенность потребителей выступают ключевыми понятиями в современных концепциях воспринимаемого качества, которые основаны на предположении о существовании разрыва между ожиданиями потребителя и его восприятием итогового результата.

Как отмечает А. В. Тен, понятия удовлетворенности и качества услуг иногда используются как синонимы, но в других случаях авторы указывают на подчиненную роль удовлетворенности в сравнении с качеством услуг и наоборот<sup>3</sup>. В первом случае восприятие качества складывается в результате обобщения удовлетворенности рядом транзакций между потребителем и поставщиком услуги. Во втором предполагается, что удовлетворение от услуги может сформироваться только после восприятия качества услуги.

Наряду с ожиданиями важнейшую роль в оценке качества потребителем услуг играет восприятие. В ходе оценивания качества услуги потребитель сравнивает характеристики реально полученной услуги с тем, что он желал полу-

---

<sup>1</sup> ГОСТ ISO 9000-2011. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/gost-iso-9000-2011>

<sup>2</sup> Тен А. В. Лояльность потребителей как ключевой элемент устойчивости функционирования коммерческой организации // Вестник ТГУ Гуманитарные науки. Экономика. – 2010. – № 3 (83). – С. 106-110.

<sup>3</sup> Там же.

чить. Если опыт превзошел ожидания, возникает высокая оценка качества услуги, если наоборот - низкая. Соответственно во многом оценка качества услуги со стороны получателя зависит от его ожиданий<sup>1</sup>.

Восприятие услуги потребителями зависит от их представлений о важности отдельных требований к услуге, например, о приемлемых сроках ее исполнения и т.д. При этом восприятие сроков обслуживания может оказаться более сложным, чем просто оценка фактора времени. Как отмечают исследователи, очередь в 1-2 человека ведет к лучшему восприятию качества услуги, чем при полном отсутствии очереди<sup>2</sup>. Как показывает практика, получатели государственных и муниципальных услуг достаточно часто сталкиваются с длительным временем ожидания исполнения услуги. Попытки решения этой проблемы исполнителями услуг на практике были выполнены за счет сокращения времени обслуживания, что не всегда воспринимается получателями услуг положительно.

Восприятие качества потребляемой услуги связано с эффектами отборочного восприятия, приспособления и исправления воспринимаемого.

Отборочное восприятие означает, что одна и та же услуга воспринимается всеми ее потребителями по-разному. Восприятие конкретного потребителя зависит как от его индивидуальных особенностей личности (характера, знаний, мировоззрения и т.д.), так и особенностей ситуации потребления (обстановки, времени ожидания и обслуживания и др.).

Эффект приспособления может проявляться в случае, когда воспринимаемое качество услуги не совпадает с ожиданиями потребителя. Если эти отклонения носят незначительный характер, то потребитель подгоняет восприятие под свои ожидания. В случае, если качество услуги полностью не соответствует сложившемуся у потребителя образу услуги, он склонен воспринимать информацию выборочно – т.е. только ту, которая входит в рамки сформированного образа.

---

<sup>1</sup>Ключевое звено: восприятие. – URL: [http://www.metaphor.ru/er/serv/serv\\_05.xml](http://www.metaphor.ru/er/serv/serv_05.xml)

<sup>2</sup> Челенков А. П. Управление качеством сервисных продуктов. – URL: <http://www.marketing.spb.ru/lib-mm/chelenkov.htm>

В отношении государственных и муниципальных услуг в данном случае большое значение имеет сложившийся в обществе имидж самих органов власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих, общее отношение к институтам государства. Проводившиеся начиная с 1991 года Левада-центром социологические замеры показывали стабильно достаточно низкий уровень доверия населения практически ко всем властным институтам, за исключением Президента РФ. При этом можно наблюдать следующую тенденцию – чем ближе уровень власти к населению, тем ниже уровень доверия: если в 2013 году Президенту РФ доверяло 55 % россиян, то региональным властям – 32 %, местным – 27 %<sup>1</sup>. Безусловно, это не может не отражаться на формировании ожиданий получателей государственных и муниципальных услуг.

Восприятие качества услуги потребителем может также корректироваться под влиянием чужого опыта – друзей, коллег по работе, соседей, которым знакома услуга или ее отдельные элементы. В результате модальность восприятия (негативная или позитивная) усиливается.

Согласно данной модели, качество услуги складывается из трех частей: базового, требуемого и желаемого качества. Понятие базового качества включает представления потребителя об обязательных, само собой разумеющихся, свойствах услуги. Требуемое качество показывает, насколько технические и функциональные характеристики услуги соответствует тому, что было запланировано производителем. Желаемое качество представляет для потребителя неожиданные ценности предлагаемой ему услуги, о наличии которых он мог только мечтать. Потребитель обычно не требует наличия данных характеристик у услуги, не предполагая их реализации, но высоко оценивает, если они предоставляются<sup>2</sup>.

Рассмотрим основные концепции восприятия качества услуг. Ч. Гренроосом была предложена концепция, в рамках которой было выделено две составляющие качества услуг. Во-первых, это ключевые выгоды потребителя или «тех-

---

<sup>1</sup> Исследование Левада-Центра: Доверие жителей России институтам власти и общества в 2013 году. – URL: <http://gtmarket.ru/news/2013/10/08/6297>

<sup>2</sup> Качество услуги с точки зрения потребителя Электронная онлайн библиотека. – URL: <http://banauka.ru/5654.html>

ническое качество». Во-вторых, качество процесса, способа оказания услуги или «функциональное качество». Согласно данной концепции, оценка услуги потребителем в большей степени зависит от функционального качества.

В соответствии с концепцией Ч. Гренрооса, многие исследователи, в том числе и отечественные, выделяют такие составляющие качества услуги как качество обслуживания (сервиса) и качество результата<sup>1</sup>. В этом случае процесс обслуживания и его конечные результаты рассматриваются как взаимосвязанные, определяющими удовлетворенность потребителей и, соответственно, качество услуги<sup>2</sup>.

На наш взгляд, данная теория может быть использована как методологическая основа для анализа качества оказания государственных и муниципальных услуг. Это обусловлено самой природой и характеристиками данных услуг, для которых представляется затруднительным оценка качества результата. Результатами оказания государственных и муниципальных услуг может выступать установление или подтверждение права заявителя, информация и т.д. Достаточно часто полученный результат услуги является для заявителя промежуточным этапом, только предоставляющим возможность удовлетворения различных потребностей в дальнейшем (например, получение удостоверения инвалида, ветерана, многодетной матери дает право на льготы и социальное обслуживание). Соответственно, в основном оценка дается именно процессу обслуживания в ходе получения государственных и муниципальных услуг.

Более поздние исследования выявили, что важность отдельных составляющих качества услуги зависит от ряда факторов:

1. Возможность потребителя оценить ключевые выгоды полученной услуги. Чем услуга сложнее, тем большее внимание потребитель уделяет качеству процесса, которое он может оценить.

---

<sup>1</sup> Абрамов С. С. Оценка качества услуг с учетом позиции потребителя // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. – 2011. – № 1. – С. 215-221

<sup>2</sup> Филатова Т. А. Критерии оценки качества производства и потребления услуг в сервисной организации // Российское предпринимательство. – 2013. – № 6 (228). – С. 82-87.



2. Степень контакта потребителя с персоналом, оказывающим услугу. Чем выше интенсивность общения потребителя с персоналом, тем выше для него значимость качества процесса оказания услуги, и наоборот.

3. Фактор воспринимаемой ценности услуги, т. е. оценка того, насколько затраты (цена и другие издержки, связанные с получением услуги) соответствуют полученному результату (модель Г. Макдаугалла и Т. Левеску).

4. Социальное окружение (семья, друзья, референтная группа), мнение которого может играть значимую роль при приобретении услуги. (С. Форнье и Д. Мик).

5. Согласно модели В. Цайтамла и М. Битнера выделяются три группы факторов: связанная с самим продуктом и организацией его продажи потребителю (она включает качество процесса оказания услуги, «ключевые выгоды» и цену; ситуационные факторы, оказывающие влияние на процесс взаимодействия продавца и покупателя; личные факторы<sup>1</sup>.

В трехфакторной модели качества услуги (рис.2) за основу взяты процессы производства и потребления услуг, в соответствии с чем выделено материальное качество (помещение, техническое оснащение и т.д.), интерактивное качество (уровень обслуживания в ходе взаимодействия получателя услуги с персоналом) и корпоративное качество (имидж и деловая история исполнителя услуги)<sup>2</sup>.

Более поздняя пятифакторная модель качества услуги, разработанная А. Парасураманом, В. Зейтамлем и Л. Берри, основана на анализе требований к ожидаемому качеству услуг. В ней представлены 5 разрывов, которые вызывают неудовлетворенность у потребителей:

1. Разрыв между ожиданиями потребителей и их пониманием руководством организации-поставщика услуги. Должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, руководство организаций не всегда правильно представляют, чего хотят потребители или как они оценивают

---

<sup>1</sup>Тен А. В. Лояльность потребителей как ключевой элемент устойчивости функционирования коммерческой организации // Вестник ТГУ Гуманитарные науки. Экономика. – 2010. – № 3 (83). – С. 106-110.

<sup>2</sup>Филатова Т. А. Критерии оценки качества производства и потребления услуг в сервисной организации // Российское предпринимательство. – 2013. – № 6 (228). – С. 82-87.



Рис. 2. Трехфакторная модель качества услуги<sup>1</sup>

компоненты услуги. Так, для получателей услуги может иметь значение график работы (в вечерние или выходные дни), а не время ожидания в очереди, как могут полагать руководители органов власти.

2. Разрыв между восприятием руководства потребительских ожиданий и требованиями стандарта качества услуг. В данном случае у исполнителя услуги могут быть следующие проблемы: отсутствие принятых стандартов качества услуг и; нечеткие или нереальные требования к качеству; отсутствие системы мер по поддержанию необходимого уровня качества. Например, обязательным является требование о размещении административных регламентов оказания государственных и муниципальных услуг на официальных сайтах органов власти. При этом достаточно часто можно наблюдать ситуацию, когда данная опция отсутствует в навигации сайта и потребитель вынужден тратить значительное время на поиск данной страницы, что делает административный регламент фактически недоступным для значительной части населения.

<sup>1</sup>Филатова Т. А. Критерии оценки качества производства и потребления услуг в сервисной организации // Российское предпринимательство. – 2013. – № 6 (228). – С. 85.

3. Разрыв между требованиями стандарта качества и реальным предоставляемым качеством услуг, который может быть вызван такими факторами как низкий уровень профессионализма персонала, его перегруженность и т.д.

4. Разрыв между предоставляемыми услугами и информацией о них в открытых источниках. На ожидания потребителя оказывают влияние обещания, которые декларируют поставщики услуг. В последние годы органы власти заявляют о соблюдении таких требований к предоставлению услуг как время ожидания, не превышающее 15 минут, возможность получения большинства услуг в электронной форме и т.д. На деле не всегда эти характеристики бывают соблюдены.

5. Разрыв между ожиданиями потребителей и их восприятием полученных услуг возникает тогда, когда имеет место один или более из предыдущих разрывов.

Существование описанных выше разрывов восприятия обуславливает проблемы обеспечения ожидаемого потребителем качества государственных и муниципальных услуг.

Еще один подход, который можно использовать для анализа качества государственных и муниципальных услуг, предлагает разделить качество исполнения услуги и качество обслуживания. В данном случае качество понимается как степень соответствия потребительских свойств услуги конкретной общественной потребности. Качество исполнения услуги представляет собой соответствие требованиям действующей нормативно-технической документации, а также пожеланиям конкретного потребителя услуги, согласованным при приеме заказа. Применительно к государственным и муниципальным услугам речь может идти, прежде всего, о соответствии оказания услуги требованиям административного регламента (в том числе в отношении административных процедур) и законодательства в конкретной сфере. Качество обслуживания включает совокупность условий, методов и средств, обеспечивающих конкретному потребителю возможность получения услуги с минимальными затратами времени и высокой культурой обслуживания при оптимальных социально-

экономических результатах обслуживания<sup>1</sup>. В данном случае показатели качества оказания государственных и муниципальных услуг определены стандартом услуги и включают такие показатели, как время ожидания в очереди, вежливость персонала, соблюдение требований к помещению и т.д..

Интересный подход по оценке качества обслуживания содержится в концепции «нейтральных зон» Ч. Бернарда. Суть концепции применительно к области предоставления услуг заключается в следующем: в личностных восприятиях потребителя существует так называемая нейтральная зона, в которой любые действия не вызывают ответных реакций. Чувство удовлетворенности или неудовлетворенности возникает у потребителя только тогда, когда он выходит за пределы этой зоны. Соответственно, по мере возрастания важности для потребителя отдельных элементов обслуживания нейтральная зона становится более узкой, и соответственно снижается нейтральное отношение потребителей в отношении предлагаемого обслуживания<sup>2</sup>.

Развитием концепции «нейтральных зон» является типология эффективности показателей обслуживания по характеру восприятия потребителем, предложенная американскими учеными Е. Р. Кедоттом и Н. Тердженом. Они выделили несколько элементов услуги, оказывающих влияние на восприятие качества услуги потребителем:

1. Критические элементы, основанные на минимальных для потребителя требованиях к услуге. Они являются главными факторами, оказывающими непосредственное воздействие на поведение потребителя. Свое название эти элементы получили потому, что они вызывают либо положительную, либо отрицательную реакцию в зависимости от того, достигнуты ли минимальные требования к качеству. К ним можно отнести, например, сроки получения государственной (муниципальной) услуги.

---

<sup>1</sup> Еланцева О. П. Стандартизация и сертификация в социально-культурном сервисе: учебное пособие. – 2-е изд., стер. – М.: ФЛИНТА, 2012. – 138 с.

<sup>2</sup> Челенков А. П. Управление качеством сервисных продуктов [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.marketing.spb.ru/lib-mm/chelenkov.htm> (дата обращения: 03.08.2016)

2. Нейтральные элементы, к которым относят, например, интерьер здания и т.д. Они не оказывают прямого воздействия на качество обслуживания, имеют довольно слабое влияние на степень удовлетворения потребителей.

3. Приносящие удовлетворение элементы, например, наличие телевизоров или игр для детей в местах ожидания. Такие элементы вызывают негативной реакции, если потребители их не получают, а в случае их наличия приносят удовлетворение.

4. Разочаровывающие элементы, например, неудачное расположение здания относительно общественного транспорта, стоянок для машин, заставляющее получателей услуг далеко идти; недружелюбие персонала, отсутствие возможности сделать копию документов и т.д. Они вызывают отрицательную реакцию у потребителей услуги<sup>1</sup>.

Другой исследователь проблемы восприятия качества товаров и услуг, Н. Кано, выделил три группы характеристик услуги, определяющие реакцию потребителей. Первая группа включает «обязательные» характеристики услуги. Они воспринимаются потребителями как нечто само собой разумеющееся, а их отсутствие вызывает недовольство.

Вторая группа характеристик услуги была обозначена как «количественная». В этом случае удовлетворенность потребителя растет по мере количественного улучшения соответствующего показателя. Третья группа характеристик услуги – «сюрпризные», наличия которых потребитель не ожидает, соответственно их отсутствие не является критическим<sup>2</sup>.

Также на основе опросов потребителей услуги Н. Кано выделил еще два возможных типа их реакции. Во-первых, это равнодушие к присутствию либо отсутствию определенных свойств у продукта, что означает его маловажность в глазах потребителя. Во-вторых, так называемая проблемная реакция, когда присутствие и отсутствие определенного свойства одинаково вызывает удовлетворение либо неудовлетворение покупателей. Основная причина этого кроется

---

<sup>1</sup>Фадеева Н. В. Методология оценки качества услуг [Электронный ресурс]. – URL: [http://vestnik.tstu.ru/rus/t\\_18/pdf/18\\_2\\_023.pdf](http://vestnik.tstu.ru/rus/t_18/pdf/18_2_023.pdf) (дата обращения: 09.09.2016)

<sup>2</sup> Джум Т.А. Маркетинговый подход к управлению качеством услуг в сфере ресторанно-гостиничного бизнеса. – [Электронный ресурс]. – URL: [http://journal.kfrgteu.ru/files/1/2014\\_20\\_3.pdf](http://journal.kfrgteu.ru/files/1/2014_20_3.pdf) (дата обращения: 15.03.2016)

в неоднородности потребителей<sup>1</sup>.

### **3.2. Оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг**

Эффективное функционирование любой управленческой системы невозможно без получения достоверной информации о функционировании различных ее элементов. Управление качеством предоставления государственных и муниципальных услуг предполагает принятие решений, основанных на достоверной информации об их качестве. В современный период это является одним из актуальных направлений административной реформы.

Создание современной системы оценки качества предполагает несколько основных элементов: это объекты оценки, критерии и показатели оценки, методы оценки и субъекты проведения оценки.

Наиболее важной теоретической и практической проблемой выступает определение показателей оценки качества. Для оценки качества услуг предполагается использовать показатели количественного и качественного характера. Количественные показатели определяются на основе статистического учета объемов услуг, емкости рынка, эффективности работы того или иного метода, но при этом не позволяют оценить качество как степень удовлетворенности потребностей получателя услуги. Качественные показатели позволяют оценить результаты предоставления услуги, а также сам процесс ее оказания. При этом качественные параметры оценки качества услуг несколько сложнее формализованы, структурированы, чем количественные параметры оценки. Сложность оценки качественных параметров во многом вызвана трудностями обобщения, формализации, приведению к общему виду и анализа критериев оценки, а также определения методов их измерения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Челенков А. П. Управление качеством сервисных продуктов [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.marketing.spb.ru/lib-mm/chelenkov.htm> (дата обращения: 03.08.2016)

<sup>2</sup> Латыпова Л. В. Методики оценки качества предоставляемых услуг [Электронный ресурс]. – URL: [http://moeobrazovanie.ru/edu/library/metodiki\\_otcenki\\_kachestva\\_predostavlyaemih\\_uslug\\_211011.html](http://moeobrazovanie.ru/edu/library/metodiki_otcenki_kachestva_predostavlyaemih_uslug_211011.html) (дата обращения: 15.03.2016)

В рамках ранее рассмотренных подходов были предложены различные критерии и показатели оценки качества услуг. В ГОСТ Р 50646-2012 «Услуги населению. Термины и определения» выделено несколько основных групп показателей качества услуг по характеризующим ими свойствам услуг: назначения, безопасности, профессионального уровня персонала, надежности, которые в свою очередь состоят из групп показателей<sup>1</sup>. Однако данный перечень носит общий характер, в связи с чем рядом отечественных авторов предпринимаются попытки его адаптации к специфике отдельных сфер оказания услуг.

В отечественной практике получил распространение подход, включающий четыре группы показателей. Пространственные показатели характеризуют «качество окружающей среды» услуги или условия ее предоставления. К ним можно отнести внешнее и внутреннее оформление здания, «точки продаж», включающее интерьер, а также информационное оформление – наличие табличек, указателей и т.д. Информационные показатели, характеризующие информационную обеспеченность клиентов, – «качество информационного обеспечения». К ним можно отнести информацию о деятельности «точки продаж», об услугах и оформление информационных материалов. Профессиональные показатели позволяют оценить «качество персонала». К ним относятся уровень профессиональной подготовки и квалификации, в том числе теоретические знания и умения применять их на практике; способность к руководству (для руководителей, специалистов и др.); знание и соблюдение профессиональной этики поведения. Претензионные показатели представляют собой самостоятельную группу показателей в виде системы сбора и обработки информации, полученной по отзывам и претензиям клиентов<sup>2</sup>.

Целевые показатели качества оказания государственных и муниципальных услуг в РФ были установлены Указом Президента РФ В. В. Путина от 07.05.2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Согласно данному указу, предполагалось поэтапное

---

<sup>1</sup> ГОСТ Р 50646-2012. Услуги населению. Термины и определения» [Электронный ресурс]. – URL: docs.cntd.ru/document/1200102288 (дата обращения: 10.11.2015)

<sup>2</sup> Пономарева Т. А., Супрягина М. С., Качество услуг: качественные параметры оценки // Маркетинг в России и за рубежом. – 2005 – URL: <http://www.mavriz.ru/articles/2005/1/3539.html> <http://finpress.ru/library/526/25255/>

достижение ряда показателей качества услуг. К 2014 году необходимо обеспечить сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя до 15 минут и среднего количества представителей бизнес-сообщества за услугой до 2. К 2015 году возможность доступа к получению услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в МФЦ должны иметь не менее 90 % граждан. К 2018 году не менее 70 % граждан должны получать услуги в электронной форме, а уровень их удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг должен составлять не менее 90 %<sup>1</sup>. Хотя Указ Президента № 601 установил общенные требования к качеству для услуг на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, необходимо отметить достаточно большое разнообразие применяемых в практике конкретных регионов и муниципалитетов критериев и показателей оценки качества государственных и муниципальных услуг. В таблице приведены примеры показателей качества предоставления государственных и муниципальных услуг по критериям, предложенным коллективом авторов: своевременность и оперативность, доступность, процесс обжалования, культура обслуживания, показатели процесса обслуживания.

Таблица

Показатели качества предоставления государственных и муниципальных услуг<sup>2</sup>

Критерий	Примеры показателей
Своевременность и оперативность	1) доля посетителей, принятых в течение установленного времени приема; 2) доля услуг, оказанных в установленный срок.
Показатели точности обработки данных, правильность оформления документов, качество процесса обслуживания.	1) доля потребителей, удовлетворенных условиями оказания услуги; 2) доля правильно оформленных документов (правильно произведенных начислений, расчетов и т.д.).

<sup>1</sup>Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601. [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102156335&rdk> (дата обращения: 10.11.2015)

<sup>2</sup> Осташков А. В., Неделько С. И., Матюкин С. В. Мониторинг в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления. – М.: Издательство Экслибрис Пресс. 2008, – 321 с.



Критерий	Примеры показателей
Доступность	1) доля услуг, полученных в электронной форме; 2) средняя удаленность потребителей от места предоставления услуги.
Процесс обжалования	1) доля жалоб, рассмотренных в установленный срок; 2) доля обоснованных жалоб.
Культура обслуживания	1) доля потребителей, удовлетворенных вежливостью персонала.

Предложенные показатели носят как количественный, так и качественный характер. Соответственно, для их оценки могут применяться различные методы: для оценки качественных показателей в основном используются опросные методы, для количественных показателей – методы экономико-статистического характера.

Для оценки качества предоставления услуг в мировой практике было разработано несколько методик. Модели и методики оценки качества SERVQUAL, SERVPERF и др. основаны на анкетировании потребителей услуг по таким параметрам как надежность; отзывчивость; убедительность; сочувствие; осязаемость услуг. В качестве основного недостатка данного подхода исследователи отмечают субъективизм получаемых оценок<sup>1</sup>.

Также распространение получила методика расчета индекса удовлетворенности потребителей (Customer Satisfaction Index – CSI) на основе метода личных интервью, которая позволяет выявлять причины и факторы удовлетворенности потребителей и их лояльности.

Ж. Ламбенон была предложена трехэтапная процедура оценки уровня удовлетворенности потребителей, основанная на концепции мультиатрибутивной модели отношения. На первом этапе оценивается общая удовлетворенность продуктом или поставщиком, на втором - удовлетворенность по каждой характеристике и ее важность, на третьем этапе оценивается намерение совершить

<sup>1</sup>Филатова Т. А. Критерии оценки качества производства и потребления услуг в сервисной организации // Российское предпринимательство. – 2013. – № 6 (228). – С. 82-87.

повторную покупку.

Изложенные выше подходы нашли свое отражение в современной системе оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг, которая включает:

1. Мониторинг качества государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления;
2. Оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг многофункциональными центрами;
3. Социологические опросы населения по оценке качества государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления;
4. Независимую оценку качества государственных и муниципальных услуг, предоставляемых государственными и муниципальными учреждениями;
5. Оценку качества предоставления государственных и муниципальных услуг потребителями через уполномоченную информационную систему «Ваш контроль»;
6. Оценку эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных и муниципальных услуг.

Мониторинг качества государственных и муниципальных и муниципальных услуг является в настоящее время обязательной системой оценки. Особенностью мониторинга как метода оценки выступает его периодический, повторяющийся характер. В Методических рекомендациях по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг указаны следующие цели проведения мониторинга:

- выявление, анализ и оценка нормативно установленных и фактических значений основных и дополнительных параметров, характеризующих качество и доступность предоставления услуг;
- последующее определение и реализация мер по улучшению выявленных значений исследованных параметров качества и доступности услуг;

– контроль последующей динамики исследованных параметров качества и доступности услуг, результативности мер по их улучшению<sup>1</sup>.

Субъекты РФ и муниципальные образования вправе устанавливать собственные требования к организации и проведению мониторинга качества государственных (муниципальных услуг) услуг. Это привело к значительным расходам в публично-правовых образованиях в подходах к организации мониторинга и в итоге – к возникновению ряда проблем, среди которых можно выделить следующие.

1. В публично-правовых образованиях под действие мониторинга попадает различное количество услуг – от половины до 100 %. В основном, это так называемые «наиболее массовые и социально значимые услуги».

2. Различное количество отслеживаемых показателей качества предоставления услуг.

3. Ограниченность методов оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг в ходе мониторинга. Наиболее распространенным методом является социологический опрос получателей услуг с периодичностью один раз в год.

4. Труднодоступность или отсутствие информации о результатах мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг<sup>2</sup>.

Кроме мониторинга, рекомендуемым методом для регионов и муниципалитетов выступает социологический опрос по оценке удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг. Главной целью социологического исследования должно выступать выявление, анализ и оценка достижения установленных Указом Президента № 601 целевых значений показателей, в том числе выявление востребованности и динамика востребованности услуг, значение установленных показателей, а также проблемы, с которыми сталкиваются граждане и представители бизнес-сообщества при по-

---

<sup>1</sup> О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных и муниципальных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных (муниципальных) услуг: пост. Правительства РФ от 3.10.2009 г. № 796 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2009/10/14/pravila-dok.html> (дата обращения: 10.11.2015)

<sup>2</sup> Костина С. Н. Современные проблемы оценки качества оказания государственных услуг (на примере УрФО) // Вопросы управления. – 2016. – № 2. – С. 49-57.

лучении услуги.

Методика проведения социологического исследования и оценки удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных и муниципальных услуг для субъектов РФ была разработана Минэкономразвития России совместно с Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации<sup>1</sup>.

Отдельная система оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг была создана для многофункциональных центров (бренд «Мои документы»). В ряде постановлений Правительства РФ для них установлены требования к стандарту комфортности предоставления услуг в многофункциональных центрах, показатели их качества и доступности<sup>2</sup>.

Уровень удовлетворенности населения услугами МФЦ оценивается по следующим группам показателей:

1) Уровень организации взаимодействия с заявителем:

– Степень информирования заявителя: качество предоставляемой информации заявителю о порядке обжалования действий (бездействий) специалистов, оказывающие услугу; качество организации телефонного обслуживания по информированию заявителя о порядке предоставления услуги.

– Уровень организации приема по обслуживанию заявителя: комфортность графика работы МФЦ; комфортность доступности к зданию МФЦ; время ожидания в очереди для получения консультации или предоставления услуги.

2) Уровень материально-технической оснащенности МФЦ.

3) Уровень обеспеченности сектора ожидания для предоставления комфортных условий заявителю: комфортность оборудования помещения МФЦ.

4) Степень соблюдения сроков оказания услуг.

---

<sup>1</sup> О Методических рекомендациях по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных (муниципальных) услуг: Письмо Министерства экономического развития РФ от 29.04.2011 года № 8863-ОФ/Д09 [Электронный ресурс]. – URL: [www.consultant.ru /document/ cons \\_doc \\_LAW \\_11 5551/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115551/) (дата обращения: 10.09.2015)

<sup>2</sup> О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных и муниципальных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных (муниципальных) услуг: пост. Правительства РФ от 3.10.2009 г. № 796 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2009/10/14/pravila-dok.html> (дата обращения: 10.11.2015)

5) Уровень квалификации персонала МФЦ, в том числе уровень удовлетворенности получателей услуги личностными качествами (доброжелательностью, вежливостью), профессиональными навыками персонала, компетентностью сотрудников МФЦ.

Результаты официального мониторинга показали, что по состоянию на 2015 год в 62 регионах РФ разработаны элементы оценки деятельности МФЦ. В ряде случаев разработаны системы рейтингования МФЦ в регионе, 44 региона оценивают взаимодействие с поставщиками государственных услуг федерального уровня, 46 регионов оценивают взаимодействие с поставщиками государственных услуг регионального уровня, 40 регионов оценивают взаимодействие с поставщиками услуг муниципального уровня и 16 регионов оценивают взаимодействие с внешними организациями, привлекаемыми МФЦ к реализации своих функций<sup>1</sup>.

Для проведения оценки качества услуг МФЦ используют также современные информационные технологии и технические средства: планшеты, инфоматы, терминалы электронной очереди, сайты и мобильные телефоны.

Официально в 2015 году были названы регионы, внедрившие лучшие практики оценки качества государственных и муниципальных услуг.

1. Комплексный подход есть в следующих субъектах РФ: Астраханская область, Новгородская область, Ростовская область, Челябинская область, Республика Саха, Ямало-Ненецкий автономный округ.

2. Разработка инструментария представлена в деятельности следующих субъектов: Астраханская область, Ивановская область, Самарская область, Свердловская область, Иркутская область, Владимирская область, Воронежская область, Тверская область.

3. Программные решения для проведения внешней оценки в оперативном режиме есть в практике Москвы: система оценки «нравится – не нравится», проект приложения «Активный гражданин». Ленинградская область внедрила

---

<sup>1</sup> Пушкин В. Практики мониторинга и оценки деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://ar.gov.ru/files/library/1427296090.src.pdf> (Дата обращения: 10.11.2015)

систему Q-Rating. В Ростовской области внедрена АИС «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг». В Сахалинской области система «МФЦ-Регион», в Пермском крае интегрированная система «С.К.А.Т. – качество» в АИС МФЦ.

Среди наиболее важных проблем при организации опросов получателей услуг МФЦ выделяют следующие:

- Отсутствие мотивации у получателей услуг;
- Субъективный настрой получателей услуг;
- Низкий уровень информированности населения о функциях, компетенциях и обязанностях МФЦ;
- Нежелание оставлять свои контактные и личные данные;
- Невозможность соблюдения анонимности в малых поселениях;
- Финансовые затраты;
- Методологические проблемы при разработке опросного инструментария и отсутствие программных решений<sup>1</sup>.

Обеспечить независимость оценки качества услуг должно внедрение Информационно-аналитической системы мониторинга качества государственных и муниципальных услуг (ИАС МКГУ), которая еще называется «Ваш контроль». Она представляет собой систему обратной связи с потребителями услуг. ИАС МКГУ формирует единую базу данных материалов мониторинга качества услуг, поступающих из различных источников<sup>2</sup>.

В настоящее время на портале можно оценить качество предоставления государственных услуг федеральными органами государственной власти, а с 2016 года планируется постепенное подключение региональных органов государственной власти.

---

<sup>1</sup> Пушкин В. Практики мониторинга и оценки деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://ar.gov.ru/files/library/1427296090.src.pdf> (Дата обращения: 10.11.2015)

<sup>2</sup> Методические рекомендации по организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов с отзывами граждан по оценке качества государственных услуг, размещенными в электронном виде на специализированном сайте («Ваш Контроль») в информационно-телекоммуникационной сети «ИНТЕРНЕТ»: Приказ Минэкономразвития России от 20.04.2015 г. № 245 [Электронный ресурс]. – URL: <https://vashkontrol.ru/info/20> (дата обращения: 15.03.2016)

В ИАС МКГУ реализован функционал личного кабинета, обеспечивающий для пользователей такие возможности для работы с отзывами, как просмотр оставленных пользователем отзывов; обновление отзыва; просмотр и оставление комментариев к своим отзывам; осуществление мониторинга статуса отзыва в ИАС МКГУ; просмотр ответа исполнителя услуги, полученного на оставленный пользователем отзыв; оценка пользователем ответа полученного ответа. Органы, предоставляющие государственные услуги, обязаны в течение 2-х дней после получения уведомления о поступлении отзыва, ознакомиться с ним и в течение 10 дней разместить свой ответ.

По данным сайта «Ваш контроль» на апрель 2016 года общий уровень оказания государственных услуг (оценки «отлично» и «хорошо») составил 94,12 % по итогам 38,1 млн. оставленных оценок<sup>1</sup>. Посетители сайта оставили 49,7 тыс. отзывов, при этом по данным сайта всего ведомства опубликовали 19804 ответа на отзывы граждан, что составляет менее половины. Из них только 644 ответа государственных органов пользователи оценили положительно.

Оценка качества оказания государственных и муниципальных услуг также осуществляется в ходе оценки гражданами эффективности деятельности руководителей федеральных территориальных и региональных органов исполнительной власти. Оценка руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) осуществляется на основе Правил, принятых Постановлением Правительства от 12 декабря 2012 года №1284<sup>2</sup>.

Перечень государственных услуг, в отношении которых проводится оценка гражданами эффективности деятельности руководителей таких органов, утверждён постановлением Правительства от 12 декабря 2012 года №1284, новый

---

<sup>1</sup> Официальный сайт «Ваш контроль». [Электронный ресурс]. – URL: <https://vashkontrol.ru/>

<sup>2</sup> Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: пост. Правительства РФ от 12.12.2012 г. № 1284 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70282224/#ixzz4JmBJTZiA>. (дата обращения: 15.03.2016)

вариант представлен в постановлении от 6 марта 2015 года №197. В перечень включены 4 государственные услуги Росреестра, 5 услуг МВД (связанные с автотранспортом, оружием, детективной деятельностью), 5 услуг ФМС (оформление российского и загранпаспортов, выдача виз и приглашений на въезд, регистрационный учет граждан), 3 услуги ФНС, 5 услуг Пенсионного фонда России (выдача государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, установление трудовых пенсий и социальных выплат) <sup>1</sup>.

Кроме этого, оценка производится также по государственным и муниципальным услугам, включенным в перечень для оказания в МФЦ, установленном постановлением Правительства от 27 сентября 2011 года №797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления».

В ходе оценки предусматривается использование нескольких методов сбора информации. Основным способом получения оценок граждан выступают телефонные опросы. Кроме этого, для выявления мнения граждан используются терминальные устройства, планшетные компьютеры и другие устройства, установленные в МФЦ, федеральных органах исполнительной власти, органах государственных внебюджетных фондов, а также опросные модули информационной системы мониторинга государственных услуг на официальных сайтах государственных органов.

Опросы получателей услуг проводятся автоматизированной информационной системой «Федеральный телефонный центр сбора мнений граждан о качестве государственных услуг», оператором которой выступает Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Результаты оценки,

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284: пост. Правительства РФ от 6.03.2015 г. № 197; Перечень государственных услуг, в отношении которых проводится оценка гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений): пост. Правительства РФ от 12.12.2012 г. № 1284.



полученные в результате опроса гражданина по критериям оценки качества предоставления государственной услуги, обрабатываются АИС «Федеральный телефонный центр» и направляются в информационную систему мониторинга государственных услуг<sup>1</sup>.

На основании полученных сводных оценок, если значение показателя ежегодной оценки гражданами эффективности деятельности руководителя, составило менее 75 % для показателей, введенных впервые, или наблюдается снижение значение показателя по сравнению с предыдущим периодом более чем на 5-ть пунктов, должна быть произведена служебная проверка. В случае, если в этом будет определена вина руководителя, на него накладывается дисциплинарное взыскание.

Для государственных и муниципальных учреждений, которые оказывают государственные и муниципальные услуги, предусмотрено создание независимой оценки качества услуг. Общий порядок ее организации и проведения установлен федеральным законом от 21.07.2014 № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» и Постановлением Правительства РФ от 14.11.2014 № 1202 «О порядке осуществления координации деятельности по проведению независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования и общего методического обеспечения проведения указанной оценки».

Независимая оценка качества оказания услуг государственными и муниципальными организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования является одной из форм общественного контроля и проводится в целях предоставления гражданам информации о качестве оказания услуг этими организациями, а также в целях повышения качества их дея-

---

<sup>1</sup> Положение об автоматизированной информационной системе «Федеральный телефонный центр сбора мнений граждан о качестве государственных услуг»: Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) от 01.03.2013 г. № 38 г. Москва [Электронный ресурс]. – URL: <http://rg.ru/2013/04/17/sbor-dok.html>(дата обращения: 15.12.2015)

тельности. Независимая оценка качества оказания услуг государственными и муниципальными организациями производится либо общественными советами, функционирующими при уполномоченных органах государственной власти и местного самоуправления в данных сферах, либо специально созданными общественными советами по проведению независимой оценки качества оказания услуг. Независимая оценка качества оказания услуг государственными и муниципальными организациями производится на основе анализа общедоступной информации, размещаемой, в том числе в форме открытых данных<sup>1</sup>.

Поводя итоги, можно отметить, что оценка качества занимает на сегодняшний день значительное место в системе организации оказания государственных и муниципальных услуг. Совершенствование системы оценки качества публичных услуг требует дальнейшей методологической проработки проведения внешней и особенно внутренней оценки, которая бы позволила не просто измерять сложившееся состояние, но и выявлять причины возникновения проблем на различных этапах оказания услуг, которые снижают их качество.

### **3.3. Совершенствование оказания государственных и муниципальных услуг**

Переход на предоставление публичных услуг потребовал значительной перестройки деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Процесс внедрения услуг оказался не таким гладким, как это виделось в начале, он потребовал, как разработки серьезного нормативного правового обеспечения, так и значительных финансовых затрат. В ходе реализации перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг возник ряд проблем, которые потребовали принятия комплексных мер, направленных на совершенствование данного процесса.

Совершенствование отдельных аспектов оказания государственных и муницип-

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования: федер.закон от 21.07.2014 № 256-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165899/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165899/) (дата обращения: 15.10.2016)

ципальных услуг было заявлено в качестве целей либо задач в целом ряде программных документов, как на уровне РФ, так и регионов.

Во-первых, в том или ином виде совершенствование реализации государственных (муниципальных) услуг (функций) выступало приоритетным направлением всех этапов административной реформы в РФ. Активизация данной работы произошла на последних этапах реформирования, наиболее комплексно задачи совершенствования оказания государственных (муниципальных) услуг были поставлены в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах и Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах первой целью было заявлено повышение качества и доступности государственных услуг<sup>1</sup>. Для достижения данной цели был определен ряд задач: разработка и внедрение стандартов и административных регламентов в органах исполнительной власти; создание многофункциональных центров предоставления публичных услуг; организация предоставления услуг в электронной форме.

В результате реализации Концепции предполагалось повысить степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг к 2008 году до 50 % и к 2010 году – не менее чем до 70 %.

В ходе реализации Концепции удалось достичь ряда ключевых результатов, в том числе были приняты административные регламенты оказания услуг: 447 - на федеральном уровне, более 6000 на региональном и 4000 муниципальном уровнях; начали работу 166 МФЦ в 48 субъектах РФ.

В этот период была создана основная инфраструктура оказания услуг в электронной форме – ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»; «Сводный реестр государственных и муниципальных

---

<sup>1</sup>Концепция административной реформы в Российской Федерации на 2006 – 2010 гг.: распор. Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_56259/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/) (дата обращения: 15.03.2016)

услуг (функций)»; программно-технический комплекс, обеспечивающий получение государственных услуг в электронном виде через инфраструктуру центров общественного доступа; информационная система удостоверяющих центров единого пространства доверия электронного правительства; обеспечено наполнение официальных сайтов органов государственной власти информацией о порядке предоставления услуг<sup>1</sup>.

В Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы также была заявлена цель повышения качества и доступности услуг. Общесистемные меры Концепции, включали в себя следующие направления:

1. Оптимизация предоставления услуг.
2. Мониторинг качества и доступности услуг.
3. Оптимизация осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, в том числе предоставление услуг в электронной форме; применение системы межведомственного электронного взаимодействия; использование базовых информационных ресурсов; развитие механизмов досудебного обжалования.

Реализация мероприятий Концепции должна была привести к достижению ряда целевых показателей к 2014 году, которые впоследствии в скорректированном виде эти показатели были приведены в Указе Президента РФ № 601, а срок достижения отдельных показателей (например, по удовлетворенности граждан) был продлен до 2018 года.

Нужно отметить, что согласно официальным отчетам, в 2014 году были достигнуты плановые значения таких показателей, как сокращение времени ожидания в очереди при обращении за услугой в до 15 минут и снижение среднего числа обращений представителей бизнеса органы, предоставляющие услугу, до 2.

Кроме описанных выше концепций, был принят ряд программных документов по совершенствованию отдельных сторон оказания государственных и му-

---

<sup>1</sup> Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы: распор. Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. — URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071564/#ixzz4QARa5UjQ> (дата обращения: 30.10.2016)

ниципальных услуг, в том числе посредством внедрения информационно-коммуникационных технологий.

В федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 г.)» одной из целей было заявлено повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения<sup>1</sup>.

В качестве ожидаемых результатов предполагалось, в том числе уменьшение административной нагрузки на граждан и организации, связанной с предоставлением в органы государственной власти необходимой информации, снижение количества вынужденных обращений в органы государственной власти для получения государственных услуг и сокращение времени ожидания получения услуг на 10 процентов. Реализация программы предполагала в 2010 году переход на предоставление государственных услуг в электронном виде федеральными органами государственной власти.

В 2004 году была принята Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, в результате реализации которой ожидалось формирование эффективной системы предоставления государственных услуг на основе использования информационных технологий<sup>2</sup>.

Принятая в 2008 году Концепция формирования в РФ электронного правительства до 2010 года важнейшей целью заявляла повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслужи-

---

<sup>1</sup> О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)»: пост. Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (ред. от 09.06.2010) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_90180/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/)

<sup>2</sup> Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года: распор. Правительства Российской Федерации от 27.09.2004 г. №1244 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/187388/> (дата обращения: 20. 12. 2015)

вания граждан<sup>1</sup>. Приоритетным направлением Концепции было предоставление государственных услуг с использованием современных информационно-коммуникационных технологий (на основе многофункциональных центров, с использованием сети Интернет).

В 2008 году была утверждена Стратегия развития информационного общества в России, одной из целей которой было совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий, а одним из целевых показателей выступило достижение 100 % доли государственных услуг, которые население может получить с использованием ИКТ<sup>2</sup>.

Важнейшими результатами реализации данных программ стало создание Единого портала государственных услуг и Сводного реестра государственных и муниципальных услуг. В то же время отмечалось, что запланированное внедрение систем межведомственного электронного взаимодействия при оказании государственных услуг фактически не было реализовано.

В 2011 году началась реализация государственной программы РФ «Информационное общество 2011-2020». Одним из направлений реализации ее подпрограммы «Информационное государство» выступило развитие электронного правительства. Ожидаемый непосредственный результат его реализации включал, в том числе обеспечение полного перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде; развитие сервисов взаимодействия граждан с органами государственной власти при помощи электронной почты, созданной на базе Единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг; создание организационно-технологической инфраструктуры для осуществления электронных платежей при оплате государ-

---

<sup>1</sup> Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: распор. Правительства РФ от 6.05. 2008 г. № 632-р [Электронный ресурс]. – URL: <http://arhcity.ru/data/564/1%20conc.pdf> (дата обращения: 15.03.2016)

<sup>2</sup> Стратегия развития информационного общества в России: распор. Правительства РФ от 7.02.2008 г. № Пр-212 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html> (дата обращения: 09.09.2016)

ственных услуг<sup>1</sup>.

Реализация госпрограммы предполагала достижение нескольких показателей, связанных с государственными услугами:

- 50 % граждан в 2016 году и 70 % в 2018 году должны использовать механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме;
- по 100 % федеральных и региональных государственных услуг к 2014 году должна быть обеспечена возможность получения результатов предоставления государственных услуг в электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг.

В официальных итогах реализации программы в 2014 году было заявлено о достижении 35,5 % доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, что на 0,5 % выше запланированного. Также среди значимых результатов можно отметить запуск федеральной государственной системы досудебного обжалования бездействия государственных служащих при предоставлении госуслуг, а также организацию сети из 4355 центров обслуживания в 83 субъектах, производящих подтверждение личности пользователей портала госуслуг.

Промежуточные итоги 2015 года по реализации программы показали, что по состоянию на 01.04. 2016 года запланированные контрольные события не наступили:

- не обеспечено получение федеральных государственных услуг во всех местах приема заявителей, имеющихся у органа, предоставляющего государственную услугу, независимо от адреса регистрации заявителя по месту жительства или пребывания, постановки на налоговый учет;
- не установлены требования к организации межведомственного информационного взаимодействия при оказании услуг учреждениями и предприятиями, подведомственными органам государственной власти;

---

<sup>1</sup>Государственная программа РФ «Информационное общество 2011-2020»: пост. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 [Электронный ресурс]. – URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/subActionsList?gpId=24&pgpId=33F1636B-E7CB-4F64-B74874D5156452D8> (дата обращения: 15.03.2016)

– не проведен мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием МЭГМУ за 1 и 2 полугодие 2015 года<sup>1</sup>.

В 2013 году была принята Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. В ней предусмотрены мероприятия по двум основным направлениям деятельности: оптимизация процедур предоставления услуг с помощью информационных технологий и совершенствование инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления услуг<sup>2</sup>. Первое связано с оптимизацией порядка межведомственного взаимодействия, порядка разработки и утверждения административных регламентов, а также придание правового статуса формам документов, используемым при предоставлении услуг. Его реализация поможет обеспечить гражданам доступность различных форм (способов) получения услуг

Совершенствование инфраструктуры электронного взаимодействия, прежде всего, предполагает развитие различных способов и форм доступа к услугам – очной, посредством телефонной, почтовой и электронной связи. Также большое внимание уделено формированию и ведению моделей данных, используемых при предоставлении услуг – созданию Единой системы нормативно-справочной информации и развитию федерального реестра государственных услуг. Кроме этого, предусмотрены мероприятия по совершенствованию обеспечения доверенного взаимодействия через создание в Российской Федерации единого пространства доверия электронной подписи; развитие системы межведомственного и межуровневого информационного взаимодействия; формирование инструментов управления качеством предоставления услуг; формирование инженерной инфраструктуры электронного правительства.

В развитие принципов описанной выше Концепции в 2015 году была приня-

---

<sup>1</sup>Официальный сайт государственных программ РФ. [Электронный ресурс]. – URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/quarterMonitoring?gpId=24&year=2015&quarter=4&type=pgp&id=310E3AEF-ACE8-403D-9D5C-737E253D0099&detail=0>

<sup>2</sup> Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде: распор. Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 года № 2516-р [Электронный ресурс]. – URL: <http://arhcity.ru/data/564/1%20conc.pdf> (дата обращения: 15.03.2016)



та Концепция оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями<sup>1</sup>.

Принятие Концепции было вызвано необходимостью решения ряда проблем, в том числе с административными регламентами оказания государственных и муниципальных услуг. Прежде всего, это трудности со своевременной актуализацией административных регламентов, связанные с продолжительностью процедур по утверждению и государственной регистрацией ведомственных актов, которыми такие регламенты утверждаются. Вторая проблема касается уже содержательной части регламентов, а именно их перегруженностью процедурами, которые касаются только внутриведомственной деятельности и не затрагивает заявителя непосредственно (т.е. являются «пошаговой инструкцией»).

Концепция предусматривает пересмотр требований к структуре административных регламентов, а также оптимизации порядка их разработки и принятия. Прежде всего, это перенос внимания на стандарт оказания услуги и выделение из административных регламентов части информационно-справочного характера, к которой можно отнести сведения об адресах, времени приема заявителей, справочных телефонах, адресах официальных сайтов органов (организаций) - исполнителей услуг в сети «Интернет», адресах электронной почты, платежных реквизитах (в целях уплаты государственной пошлины), сведений об ответственных должностных лицах и др. Значительная часть мероприятий Концепции связана с совершенствованием работы с Единым реестром государственных и муниципальных услуг в части размещения и актуализации сведений об услугах.

Другое значимое направление совершенствования оказания государственных и муниципальных услуг связано с повышением его экономической эффек-

---

<sup>1</sup>Концепция оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями: распор. Правительства РФ от 20.08.2015 г. № 1616-р [Электронный ресурс]. – URL: <http://arhcity.ru/data/564/1%20conc.pdf> (дата обращения: 15.03.2016)

тивности. На решение данной задачи был направлен ряд программных документов РФ. Так, в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года предполагалась реализация нескольких мероприятий по совершенствованию оказания государственных и муниципальных услуг:

- в рамках направления «Оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения» – переход на оказание услуг по осуществлению юридически значимых действий органами государственной власти в электронной форме;

- направление «Повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг» было нацелено на совершенствование деятельности государственных и муниципальных учреждений и включало, в том числе, задачи повышения доступности и качества государственных и муниципальных услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и других социально-значимых сферах и снижения неустановленных видов оплаты услуг государственных (муниципальных) учреждений. Для их достижения необходимо было решить 2 взаимосвязанные задачи:

- 1) совершенствование правового статуса государственных (муниципальных) учреждений;

- 2) внедрение новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг<sup>1</sup>.

Основными результатами реализации данной программы стало совершенствование правового регулирования оказания государственных (муниципальных) услуг государственными (муниципальными) учреждениями, в том числе принятие в 2010 г. закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». С 1 января

---

<sup>1</sup> Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распор. Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 1101-р [Электронный ресурс]. – URL: [http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPEBR\\_190210.pdf](http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPEBR_190210.pdf) (дата обращения: 15.12.2015)

2012 г. начал работу официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях ([www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru)).

В то же время в качестве одной из нерешенных в ходе реализации проблем отмечалось формальное применение и неиспользование в полной мере новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг<sup>1</sup>.

В 2013 году была принята Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года. В рамках реализации направления программы «Повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг» предполагалось решение нескольких задач, в том числе, обеспечение взаимосвязи государственных (муниципальных) программ и государственных (муниципальных) заданий; оптимизация структуры бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования учреждений, не оказывающих услуги; формирование сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ на основе базовых (отраслевых) перечней; переход при финансовом обеспечении учреждений к единой методике расчета прозрачных и объективных единых нормативных затрат на оказание услуг (с учетом региональной или отраслевой специфики) и др.<sup>2</sup>.

Работа по совершенствованию оказания государственных и муниципальных услуг ведется не только на уровне РФ в целом, но и в каждом субъекте. Можно выделить несколько основных направлений деятельности регионов в данной сфере:

1. Совершенствование нормативного правового регулирования, которое выражается в разработке и принятии региональных документов по урегулированию различных этапов оказания услуг – региональных законов (например, Закон Курганской области от 5 июля 2011 года № 39 «Об организации предостав-

---

<sup>1</sup> Там же [http://old.minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma\\_30122013.pdf](http://old.minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma_30122013.pdf)

<sup>2</sup> Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 г. № 2593-р [Электронный ресурс]. – URL: [http:// old. minfin. ru/ common/ upload/ library /2014/ 01 /main/ Programma\\_30122013.pdf](http://old.minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma_30122013.pdf) (дата обращения: 15.08.2016)

ления государственных и муниципальных услуг в Курганской области»), требований по разработке и утверждению административных регламентов, технологических карт межведомственного взаимодействия, организации информационных систем, МФЦ и т.д.

2. Совершенствование методического обеспечения процесса оказания государственных и муниципальных услуг.

3. Организационное обеспечение совершенствования оказания государственных и муниципальных услуг. В основном, это формирование коллегиальных совещательных органов субъектов РФ. Например, в УрФО в каждом субъекте были созданы различные совещательные органы, реализующие функции по совершенствованию оказания государственных и муниципальных услуг.

1) Курганская область – Комиссия при Правительстве Курганской области по повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в Курганской области, Совет по проведению административной реформы в Курганской области.

2) Свердловская область – Комиссия по повышению качества государственных и муниципальных услуг в Свердловской области, Тюменская область – Комиссия по проведению административной реформы в Тюменской области, Комиссия по организации поэтапного предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в Тюменской области.

3) ХМАО – Комиссия по проведению административной реформы и повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг ХМАО .

4) Челябинская область – Комиссия по повышению качества государственных и муниципальных услуг в Челябинской области.

5) ЯНАО – Комиссия по повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в Ямало-Ненецком автономном округе.

4. Разработка и реализация программных документов. В каждом субъекте УрФО были реализованы региональные программы, направленные на совершенствование оказания государственных и муниципальных услуг:

1) Курганская область – целевая программа «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы»; государственная программа «Повышение качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» на 2014-2016 гг.

2) Свердловская область – «Программа снижения административных барьеров, оптимизации и повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области, на 2011-2013 годы», Концепция совершенствования государственного и муниципального управления на территории Свердловской области на 2014-2018 годы, государственная программа «Развитие информационного общества», областная целевая программа «Информационное общество Свердловской области» на 2011-2015 годы.

3) Тюменская область – программа «Повышение качества государственных и муниципальных услуг, снижение административных барьеров на 2012-2013 годы» в Тюменской области», программа Тюменской области «Повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, снижение административных барьеров» на 2014-2016 годы».

4) ХМАО – государственная программа «Социально-экономическое развитие, инвестиции и инновации Ханты-Мансийского Автономного Округа - Югры на 2016-2020 годы», подпрограмма «Совершенствование государственного и муниципального управления»; государственная программа «Информа-

ционное общество Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2016 - 2020 годы».

5) Челябинская область – государственная программа «Оптимизация функций государственного (муниципального) управления Челябинской области и повышение эффективности их обеспечения» на 2014 – 2016 годы», в том числе подпрограмма «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, в Челябинской области на 2014-2016 годы», государственная программа «Развитие информационного общества в Челябинской области на 2016-2018 гг.».

6) ЯНАО – государственная программа «Информационное общество на 2014-2020 годы», государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2014-2020 годы», подпрограмма «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Ямало-Ненецком автономном округ».

Длительный путь совершенствования оказания государственных и муниципальных услуг, который был проделан в РФ, в настоящее время еще не завершен. Остаются нерешенными многие проблемы, прежде всего связанные с оптимизацией административных процедур и использованием информационно-коммуникационных технологий в процессе предоставления услуг.

Анализ теоретической литературы подтверждает, что оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг стала реальностью государственного и муниципального управления, одним из важнейших критериев оценки деятельности всех субъектов: руководителей органов власти, государственных и муниципальных служащих, а также руководителей и специалистов государственных и муниципальных учреждений, оказывающих государственные и муниципальные услуги.

Дальнейшее совершенствование качества предоставления государственных и муниципальных услуг во многом зависит от решения теоретических и практических проблем. На теоретическом уровне необходима интеграция разных подходов при оценке качества этих видов услуг: маркетинговых, процессных, административно-управленческих. Пока большинство современных исследователей качества услуг применяют отдельные подходы, например, социально-психологические подходы и соответствующий анализ элементов: потребности, ожидания, удовлетворенность потребителей, восприятие полученной услуги. Разработчики стандартов при формулировке «качество услуги» исходят из потребительских свойств. Практически отсутствуют отечественные исследования о потребностях, ожиданиях, восприятии, степени удовлетворенности потребителей получателей государственных и муниципальных услуг. В перспективе большое значение имеют исследования по дифференцированному анализу качества государственных и муниципальных услуг и качеству исполнения услуги, обслуживания процессам обслуживания в ходе получения государственных и муниципальных услуг. Практики, в лице государственных и муниципальных служащих, отмечают важность анализа приоритетности отдельных потребностей для различных категорий получателей этих видов услуг, отдельных требований к услугам. Для совершенствования качества государственных и муниципальных услуг важно теоретически обосновать и актуализировать систему оценки качества и ее элементов: объекты оценки, критерии и показатели оценки, методы оценки и субъекты проведения оценки. Теоретический и практический интерес представляет анализ показателей количественного и качественного характера, в том числе таких показателей как своевременность и оперативность, доступность и процесс обжалования, культура обслуживания и показатели процесса обслуживания.

Важен анализ практики регионов, внедривших для оценки качества практики государственных и муниципальных услуг разные информационные системы, методы сбора информации об удовлетворенности потребителей.

Сегодня работа по совершенствованию оказания государственных и муницип-

ципальных услуг ведется в каждом субъекте РФ по таким направлениям, как совершенствование нормативного правового регулирования, методического обеспечения процесса оказания государственных и муниципальных услуг, организационное обеспечение (формирование коллегиальных совещательных органов). Это разработка и реализация программных документов, направленных на совершенствование оказания государственных и муниципальных услуг.

Но длительный путь совершенствования оказания государственных и муниципальных услуг еще не завершен. Совершенствование системы оценки качества государственных и муниципальных услуг требует решения практических задач, например, оптимизации административных процедур и использования информационно-коммуникационных технологий в процессе предоставления услуг. А также необходимо продолжить методологическую проработку проведения внешней и особенно внутренней оценки, которая бы позволила не просто оценивать сложившееся состояние, но и выявлять причины возникновения проблем на различных этапах оказания услуг, снижающих их качество.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Понятия, рассматриваемые в монографии, являются базовыми в структуре понятийном аппарате, используемом в исследованиях по вопросам государственного и муниципального управления. Именно поэтому в тексте анализируются как государственные, так и муниципальные функции. Анализ теоретических исследований позволяет определить функции как переменные величины, содержание которых меняется под воздействием разных факторов внешней среды: типов цивилизации, государства, особенностей его экономической и социальной системы, состояния научно-технического развития, доминирующих социальных и экономических идей, а также стратегических целей. Несомненно, что содержание основных государственных функций напрямую зависит от конкретного периода в жизни государства. Функции связаны с обязательствами государства перед населением и международным сообществом, поэтому они законодательно установлены как основные направления постоянной деятельности государства по решению его задач. Благодаря функциям реализуются властные полномочия государства, регулируются государственно-управленческие отношения, выполняются конкретные виды деятельности государственных органов, осуществляемые в соответствии с их компетенциями. Функции являются элементом модели государственного управления, которая в разные исторические периоды меняется и приобретает конкретные формы. В настоящее время государственное управление в РФ осуществляется в формах административной и маркетинговой моделей, которые интегрированы. Суть административной модели состоит в том, что субъекты административного управления (исполнительные органы власти, подведомственные им организации) реализуют конкретные функции, в том числе организацию и оказание государственных и муниципальных услуг. Особенность маркетинговой модели заключается в том, что общество и граждане выступают в роли клиентов, получающих государственные услуги в соответствии с их общественными потребностями.

Функции, осуществляемые в системе государственного управления в рамках

административной модели, связаны с процессами, которые осуществляют конкретные субъекты. Каждая функция государственного управления реализуется в соответствии с установленными этапами и процедурами на основе процессного подхода, применение которого создает условия для повышения результативности. Исполнение таковых действий является задачей исполнительных органов государственной власти, наделенных полномочиями и ресурсами, а также государственных служащих, выполняющих конкретные должностные обязанности. Внутренними направлениями деятельности (или функциями) являются принятие нормативных правовых актов, контроль и надзор, управление государственным имуществом и оказание государственных услуг.

Именно оказание государственных услуг позволяет исполнительным органам власти, а также подведомственным им государственным организациям, иным типам организаций, получающим государственный заказ, удовлетворять жизненно необходимые потребности гражданского общества, реализовывать маркетинговую модель государственного управления и осуществлять принципиально новую функцию, а именно, сервисного государства. Преимущество такой модели состоит в том, что право граждан на удовлетворение общественных потребностей посредством услуг является не абстрактной возможностью правообладания, а притязанием, гарантированным и закрепленным законами. Существуют различные теоретические подходы к классификации государственных услуг, но сущность и условия оказания государственных услуг не меняются в зависимости от классификации, или от того, на каком уровне, федеральном или региональном, граждане получают услуги. Постоянным остается перечень услуг по всем направлениям деятельности государственных органов, регулируемых федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Стабильны цены, которые также регулируют государственные органы. Благодаря этому регулированию граждане получают услуги безвозмездно, так как они уже оплачены из соответствующих бюджетов. Результатом получения государственных услуг всегда является получение гражданами и организациями определенных выгод, а также удовлетворение соответствующих потребностей. Ин-

тегративная оценка осуществления внешних и внутренних государственных функций, а также организации и оказания государственных услуг, – это оценка результативности деятельности органов государственного управления.

Понятие «муниципальная функция» связано с конкретными направлениями деятельности органов местного самоуправления, объединенных целью обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. В реализации этой цели принимают участие исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, деятельность которых можно рассматривать как разновидность административного управления. Муниципальные функции можно классифицировать на общие функции, которые выполняют субъекты муниципального управления: планирование, прогнозирование, мотивация, организация, регулирование, контроль, бюджетирование, а также коммуникация.

В тоже время органы местного самоуправления ответственны за осуществление частных функций. Они направлены на осуществление конкретных вопросов местного значения, закрепленных по видам муниципальных образований – сельских поселений, муниципальных районов и городских округов. 38 вопросов местного значения связаны с достижением конкретных целей, их можно разделить на три группы.

1) Это вопросы, направленные на удовлетворение потребностей каждого жителя в услугах здравоохранения, образования, социального и бытового обслуживания, снабжения жилищ водой и энергоносителями.

2) Вопросы, решение которых позволяет обеспечить условия жизни населения по охране общественного порядка, информационному обеспечению, благоустройству и озеленению территории, транспортному обслуживанию.

3) Специфические вопросы, решение которых обеспечивает деятельность органов местного самоуправления в части формирования местного бюджета, установления местных налогов и сборов, созданию условий для владения, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью.

Все муниципальные функции осуществляются служащими на основании административных регламентов. В содержании административного регламента

установлены предмет осуществления функции; полномочия, которыми наделены должностные лица уполномоченного органа на осуществление муниципальной функции; действия, обязанности таковых лиц.

При достижении поставленных целей и решении конкретных задач муниципальные служащие применяют разные методы административного менеджмента. К ним относятся экономические методы администрирования: налоги, сборы, тарифы, платежи. Это административно-распорядительные методы: применение регламентов, должностных инструкций, указаний, рекомендаций, положений о структурных подразделениях. И это также метод правового регулирования, результатом которого является принятие муниципальных правовых актов. Таковые акты представляют собой решения, направленные на выполнение задач по вопросам местного значения или осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления согласно законодательству.

Муниципальные правовые акты принимаются такими субъектами как население, орган местного самоуправления и должностное лицо местного самоуправления. Порядок принятия управленческих решений и соответствующих действий регулируется муниципальными актами. Решениями представительных органов местного самоуправления утверждаются положения и административные регламенты исполнения конкретных муниципальных функций.

Одной из муниципальных функций является муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления. Кроме органов местного самоуправления, муниципальные услуги могут оказываться муниципальными учреждениями, а также иными юридическими лицами. Этот вид услуги можно определить, как деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных федеральным законом и уставами муниципальных образований. Оказание муниципальной услуги регулируется регламентом как нормативным правовым актом, устанавливающим административ-

ные процедуры.

Управление процессом оказания муниципальных услуг, формирование показателей и критериев для объективной и полной оценки качества, сочетание личного и бюджетного финансирования услуг, состав тех, кто оказывает услуги, полнота административных регламентов – все это определяет эффективность муниципального управления. Среди перечисленных условий, необходимых для повышения эффективности управления, теоретический интерес представляет оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Сегодня она стала реальностью государственного и муниципального управления, одним из важнейших критериев оценки деятельности всех субъектов: руководителей органов власти, государственных и муниципальных служащих, а также руководителей и специалистов государственных или муниципальных учреждений, оказывающих соответствующие услуги.

Дальнейшее совершенствование качества предоставления государственных и муниципальных услуг во многом зависит от решения теоретических и практических проблем. На теоретическом уровне необходима интеграция разных подходов при оценке качества этих видов услуг: маркетинговых, процессных, административно-управленческих. Пока большинство современных исследователей качества услуг применяют отдельные подходы, например, социально-психологические подходы и соответствующий анализ элементов: потребности, ожидания, удовлетворенность потребителей, восприятие полученной услуги. Разработчики стандартов при формулировке «качество услуги» исходят из потребительских свойств. Практически отсутствуют отечественные исследования о потребностях, ожиданиях, восприятии, степени удовлетворенности потребителей получателей государственных и муниципальных услуг. В перспективе большое значение имеют исследования по дифференцированному анализу качества государственных и муниципальных услуг и качеству исполнения услуги, обслуживания процессам обслуживания в ходе получения государственных и муниципальных услуг. Практики, в лице государственных и муниципальных служащих, отмечают важность анализа приоритетности отдельных потребно-

стей для различных категорий получателей этих видов услуг, отдельных требований к услугам. Для совершенствования качества государственных и муниципальных услуг важно теоретически обосновать и актуализировать систему оценки качества и ее элементов: объекты оценки, критерии и показатели оценки, методы оценки и субъекты проведения оценки. Теоретический и практический интерес представляет анализ показателей количественного и качественного характера, в том числе таких показателей как своевременность и оперативность, доступность и процесс обжалования, культура обслуживания и показатели процесса обслуживания. Важен анализ практики регионов, внедривших для оценки качества практики государственных и муниципальных услуг разные информационные системы, методы сбора информации об удовлетворенности потребителей.

Сегодня работа по совершенствованию оказания государственных и муниципальных услуг ведется в каждом субъекте РФ по таким направлениям, как совершенствование нормативного правового регулирования, методического обеспечения процесса оказания государственных и муниципальных услуг, организационное обеспечение (формирование коллегиальных совещательных органов). Это разработка и реализация программных документов, направленных на совершенствование оказания государственных и муниципальных услуг. Но длительный путь совершенствования оказания государственных и муниципальных услуг и повышения их качества еще не завершен. Требуется решение практических задач, например, оптимизации административных процедур и использования информационно-коммуникационных технологий в процессе предоставления услуг. Необходимо продолжить методологическую проработку проведения внешней и особенно внутренней оценки, которая бы позволила не просто оценивать сложившееся состояние, но и выявлять причины возникновения проблем на различных этапах оказания услуг, снижающих их качество.

Авторы выражают надежду на то, что данное исследование внесет вклад в решение указанных проблем.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. [Электронный ресурс]. – URL: [http:// www.Consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.Consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399) (дата обращения: 20. 12. 2015)
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 20.12.2015)
3. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget> (дата обращения: 15.03.2016)
4. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/12106440/lfnf> (дата обращения 07.05.2016)
5. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/186816/#help#ixzz4Jl4g7eTU> (дата обращения: 15.03.2016)
6. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 20.05.2004 г. № 64 // [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/12135513/#help> (дата обращения: 15.03.2016)
7. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601. [Электронный ресурс]. – URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/? docbody=&nd =1021 56 33 5&rdk](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102156335&rdk) (дата обращения: 10.11.2015)
8. Об утверждении Концепции совершенствования государственного и муниципального управления на территории Свердловской области на 2014 - 2018 годы: Указ Губернатора Свердловской области от 21.04.2014 г. № 201-УГ [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/20940878/> (дата обращения 08.09 2016)

9. Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов: Приказ Минюста России от 19.12.2008 г. № 298 // [Электронный ресурс]. – URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83676/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83676/) (дата обращения: 09.11.2016)

10. Положение об автоматизированной информационной системе «Федеральный телефонный центр сбора мнений граждан о качестве государственных услуг»: Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) от 01.03.2013 г. № 38 г. Москва [Электронный ресурс]. – URL: <http://rg.ru/2013/04/17/sbor-dok.html> (дата обращения: 15.12.2015)

11. Методические рекомендации по организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов с отзывами граждан по оценке качества государственных услуг, размещенными в электронном виде на специализированном сайте («Ваш Контроль») в информационно-телекоммуникационной сети «ИНТЕРНЕТ»: Приказ Минэкономразвития России от 20.04.2015 г. № 245 [Электронный ресурс]. – URL: <https://vashkontrol.ru/info/20> (дата обращения: 15.03.2016)

12. О некоммерческих организациях: федер.закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 28.11.2015) [Электронный ресурс]. – URL: [document /cons\\_doc\\_LAW\\_8824](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824) (дата обращения: 09.12.2015)

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер.закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) ст.2. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571) (дата обращения – 10.11.2015)

14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер.закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ, ст. 6 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/12175589/#help> (дата обращения: 15.03.2016)



15. Об организации предоставления государственных и муниципальных и муниципальных услуг: федер.закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/) (дата обращения: 10.11.2015)

16. Об электронной подписи (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015): федер.закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 28.06.2014) [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_112701](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112701) (дата обращения: 15.12.2015)

17. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной охране» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер.закон от 08.12.2011 № 424-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=155753](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=155753)(дата обращения 07.05.2016)

18. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: федер.закон от 21.12.2013 № 359-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70282224/#ixzz4JmBJTZiA>. (дата обращения: 15.03.2016)

19. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федер.закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156558/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558/) (дата обращения: 08.09.2016)

20. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования: федер.закон от 21.07.2014 № 256-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165899/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165899/) (дата обращения: 15.10.2016)

21. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)»: пост. Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (ред. от 09.06.2010) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_90180/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/)

22. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: пост. Правительства РФ от 19.01. 2005 г. № 30 // [Электронный ресурс]. – URL: [pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090726](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090726) (дата обращения: 09.11.2016)

23. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: пост. Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452 // [Электронный ресурс]. – URL: [pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102099150](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102099150) (дата обращения: 09.11.2016)

24. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг): пост. Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 // [Электронный ресурс]. – URL: [base.garant.ru/188834/](http://base.garant.ru/188834/) (дата обращения: 09.11.2016)

25. О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов: пост. Правительства РФ от 10.09.2008 г. № 657 // [Электронный ресурс]. – URL: [base.garant.ru/70780868/](http://base.garant.ru/70780868/) (дата обращения: 09.11.2016)

26. О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных и муниципальных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных (муниципальных) услуг: пост. Правительства РФ от 3.10.2009 г. № 796 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2009/10/14/pravila-dok.html> (дата обращения: 10.11.2015)

27. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов

административных регламентов предоставления государственных услуг»: пост. Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 23.01.2014) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.12.2015)

28. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: пост. Правительства РФ от 12.12.2012 г. № 1284 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70282224/#ixzz4JmBJTZiA>. (дата обращения: 15.03.2016)

29. Государственная программа РФ «Информационное общество 2011-2020»: пост. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 [Электронный ресурс]. – URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/subActionsList?gpId=24&pgpId=33F1636B-E7CB-4F64-B74874D5156452D8> (дата обращения: 15.03.2016)

30. О государственной программе Ханты-Мансийского Автономного Округа - Югры «Социально-экономическое развитие, инвестиции и инновации Ханты-Мансийского Автономного Округа - Югры на 2016 - 2020 годы»: пост. Правительство Ханты-Мансийского Автономного Округа – Югры от 9.10.2013 года № 419-п [Электронный ресурс]. – URL: <http://admhmao.ru/dokumenty/gosudarstvennye-programmy/informatsionnoe-obshchestvo-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-na-2016-2020-gody/>

31. О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа «Информационное общество Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2016 - 2020 годы»: пост. Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 09.10.2013 г. № 424-п [Электронный ресурс]. – URL: <http://admhmao.ru/dokumenty/gosudarstvennye-programmy/informatsionnoe->

obshchestvo-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-na-2016-2020-gody/  
(дата обращения: 03.12.2015)

32. Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого Автономного Округа «Информационное общество на 2014 - 2020 годы»: пост. Правительство Ямало-Ненецкого Автономного Округа от 25.12.2013 года № 1110-П [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/460284235> (дата обращения: 09.12.2015)

33. Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого Автономного округа «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2014 - 2020 годы»: пост. Правительства Ямало-Ненецкого Автономного округа от 25.12.2013 года № 1111-П [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/460284271> (дата обращения: 10.09.2016)

34. О целевой программе Курганской области «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы»: пост. Правительства Курганской области от 13.09.2011 года № 423 [Электронный ресурс]. – URL: <http://old.kurganobl.ru/11409?printable>

35. О государственной программе Курганской области «Повышение качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг: пост. Правительства Курганской области от 14.10.2013 года № 496 [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/460207989> (дата обращения: 15.03.2016)

36. Государственная программа «Развитие информационного общества в Челябинской области на 2016-2018 гг.»: пост. Правительства Челябинской области 17.11.2015 №571-П [Электронный ресурс]. – <http://docs.cntd.ru/document/430681337> (дата обращения: 15.03.2016)

37. Областная целевая программа «Информационное общество Свердловской области» на 2011-2015 годы: пост. Правительства Свердловской области

от 11.10.2010г. №1477-ПП [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения: 07.09.2016)

38. О Программе снижения административных барьеров, оптимизации и повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области, на 2011-2013 годы: пост. Правительства Свердловской области от 3.08.2011 г. № 1014-ПП [Электронный ресурс]. – URL: [ekburg.ru](http://ekburg.ru) (дата обращения: 10.12.2015)

39. Об утверждении Порядка разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля на территории Свердловской области: пост. Правительства Свердловской области от 28.06.2012 № 703-ПП // «Областная газета», 2012, № 265-266

40. О создании Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга и об утверждении Положения о Земельном комитете Администрации города Екатеринбурга: пост. Главы Екатеринбурга от 08.04.2003 № 375 // «Вечерний Екатеринбург» (газета), 23.04.2003, № 75 [Электронный ресурс]. – URL: [ekburg.ru](http://ekburg.ru) (дата обращения: 10.12.2015)

41. Об утверждении Административного регламента по проведению проверок органами муниципального контроля: пост. Главы Екатеринбурга от 29.05.2009 № 2073 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/35134978/> (дата обращения: 10.12.2015)

42. О разработке и утверждении административных регламентов предоставления муниципальных услуг (с изменениями и дополнениями от 30 августа 2012 г., 22 марта, 26 августа 2013 г.): пост. Администрации города Екатеринбурга от 26.10.2011 г. № 4467 [Электронный ресурс]. – URL: [ekburg.ru](http://ekburg.ru) (дата обращения: 10.12.2015)

43. Об утверждении Административного регламента исполнения муниципальной функции «Учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования»: пост. Администрации города Екатеринбурга от

29.01.2015 №.147 [Электронный ресурс]. – URL: <http://екатеринбург.рф/жителям/образование/управление/документы/регламенты> (дата обращения: 20.12.2015)

44. О внесении изменений в Постановление Администрации города Екатеринбурга от 02.07.2012 № 2825 «Об утверждении Административного регламента предоставления услуги муниципальными общеобразовательными учреждениями муниципального образования «город Екатеринбург» «Зачисление в образовательное учреждение»: пост. Администрации города Екатеринбурга от 29.01.2015 №.147 [Электронный ресурс]. – URL: <http://екатеринбург.рф/жителям/образование/управление/документы/регламенты> (дата обращения: 20.12.2015)

45. Концепция административной реформы в Российской Федерации на 2006 – 2010 гг.: распор. Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_56259/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/) (дата обращения: 15.03.2016)

46. Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года: распор. Правительства Российской Федерации от 27.09.2004 г. №1244 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/187388/> (дата обращения: 20. 12. 2015)

47. Стратегия развития информационного общества в России: распор. Правительства РФ от 7.02.2008 г. № Пр-212 [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html> (дата обращения: 09.09.2016)

48. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: распор. Правительства РФ от 6.05. 2008 г. № 632-р [Электронный ресурс]. – URL: [http://arhcity.ru/data / 564/1%20conc.pdf](http://arhcity.ru/data/564/1%20conc.pdf) (дата обращения: 15.03.2016)

49. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распор. Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 1101-р [Электронный ресурс]. –

URL: [http:// minfin.ru/ common/ img/ uploaded/ library/ 2010/ 02/ PPEBR\\_190210.pdf](http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPEBR_190210.pdf) (дата обращения: 15.12.2015)

50. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы: распор. Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071564/#ixzz4QARa5UjQ> (дата обращения: 30.10.2016)

51. Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде: распор. Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 года № 2516-р [Электронный ресурс]. – URL: [http://arhcity.ru/ data / 564/1%20conc.pdf](http://arhcity.ru/data/564/1%20conc.pdf) (дата обращения: 15.03.2016)

52. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 г. № 2593-р [Электронный ресурс]. – URL: [http:// old. minfin. ru/ common/ upload/ library /2014/ 01 /main/ Programma\\_30122013.pdf](http://old.minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma_30122013.pdf) (дата обращения: 15.08.2016)

53. Концепция оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями: распор. Правительства РФ от 20.08.2015 г. № 1616-р [Электронный ресурс]. – URL: [http://arhcity.ru/ data / 564/1%20conc.pdf](http://arhcity.ru/data/564/1%20conc.pdf) (дата обращения: 15.03.2016)

54. План мероприятий по дальнейшему развитию системы предоставления государственных и муниципальных услуг по типу «одного окна» в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг на 2016 -2018 гг.: распор. Правительства РФ от 21.04.2016 г. №747-р // [Электронный ресурс]. – URL: [www.consultant.ru/document/cons.../a6c77971aabf33a9652c5daec5bdab2f1f35bb1e](http://www.consultant.ru/document/cons.../a6c77971aabf33a9652c5daec5bdab2f1f35bb1e) (дата обращения: 09.11.2016)

55. Об утверждении программ проведения внешнего мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных и муниципальных услуг в

Тюменской области и Методики проведения внутреннего мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг исполнительными органами государственной власти Тюменской области: распор. Правительства Тюменской области от 26.03.2012 года № 319-ПП (утратило силу с 20.04.2015) [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/32544780/34757270/> (Дата обращения: 10.11.2015)

56. О Методических рекомендациях по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных (муниципальных) услуг: Письмо Министерства экономического развития РФ от 29.04.2011 года № 8863-ОФ/Д09 [Электронный ресурс]. – URL: [www.consultant.ru/docment/cons\\_doc\\_LAW\\_11\\_5551/](http://www.consultant.ru/docment/cons_doc_LAW_11_5551/) (дата обращения: 10.09.2015)

57. О методике проведения социологического исследования и оценки удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных и муниципальных услуг: Письмо аппарата Правительства РФ от 04.02.2014 г. № П16-4808 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70282224/#ixzz4JmBJTZiA> (дата обращения: 15.03.2016)

58. Об утверждении Положения «О муниципальном земельном контроле за использованием земель на территории муниципального образования «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 27.10.2009 № 47/11 [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.egd.ru/docs/acts/\\_aview\\_b5171](http://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b5171) (дата обращения: 10.09.2016)

59. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в Курганской области: Закон Курганской области от 5 июля 2011 года № 39 [Электронный ресурс]. – URL: [kurganobl.ru/sites/default/files/imceFiles/zakon\\_ko\\_2011-07-05\\_39.pdf](http://kurganobl.ru/sites/default/files/imceFiles/zakon_ko_2011-07-05_39.pdf) (дата обращения: 10.12.2015)

60. Методические рекомендации по формированию технологических схем предоставления государственных и муниципальных услуг: утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 9.06.2016 года № 142. // [Электронный ресурс]. – URL: adm-



nao.ru/media/uploads/.../2015/.../Методические\_рекомендации.pd... (дата обращения: 09.11.2016)

61. Методика проектирования межведомственного взаимодействия при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: одобрено подкомиссией по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 12.09.2016 г.) // [Электронный ресурс]. – URL: [ar.gov.ru/files/library/1473762185.src.docx](http://ar.gov.ru/files/library/1473762185.src.docx) (дата обращения: 09.11.2016)

62. ГОСТ ISO 9000-2011. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/gost-iso-9000-2011> (дата обращения: 17.04.2016)

63. ГОСТ Р 50646-2012. Услуги населению. Термины и определения» [Электронный ресурс]. – URL: [docs.cntd.ru/document/1200102288](http://docs.cntd.ru/document/1200102288) (дата обращения: 10.11.2015)

64. Абрамов С. С. Оценка качества услуг с учетом позиции потребителя // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. – 2011. – № 1. – С. 215-221

65. Агафонов С. И. Административные процедуры в деятельности органов внутренних дел: понятие, классификация и сущность // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 1. – С. 63-71

66. Байтин М. И. Механизм современного Российского государства // Правоведение. – 1996. – № 3 (214). – С. 4 – 15.

67. Большой энциклопедический словарь Кирилла и Мефодия. – Москва, 2003.

68. Буряга В. О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения. [Электронный ресурс]. – URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/8776> (дата обращения: 09.11.2016)

69. Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление: учеб. – М.: Гардарики, 2005. – 264 с.

70. Ваш контроль: официальный сайт Информационно-аналитической системы мониторинга качества государственных и муниципальных услуг. [Электронный ресурс]. – URL:<https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 15.03.2016)

71. Венгеров А. Б. Теория государства и права. – Москва, 1999. – С. 143-144.

72. Вопленко Н. Н., Козлов А. В. К вопросу о структуре государственной функции // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Сер. 5: Юриспруденция. – 2010. – № 2 (13) – С. 18-22

73. Глебов А. П. К теории функций государства // Правоведение. – 1971. – № 6. – С. 102–104.

74. Головин С. Ю. Словарь практического психолога. [Электронный ресурс]. – URL: <http://vocabulary.ru/dictionary/25/word/ozhidanie> (дата обращения: 15.03.2016)

75. Джум Т.А. Маркетинговый подход к управлению качеством услуг в сфере ресторанно-гостиничного бизнеса. – [Электронный ресурс]. – URL:[http://journal.kfrgteu.ru/files/1/2014\\_20\\_3.pdf](http://journal.kfrgteu.ru/files/1/2014_20_3.pdf) (дата обращения: 15.03.2016)

76. Добрынин Н. М. Теория и практика государственного управления: учебник. 2-е изд. – Тюмень: изд-во Тюменского гос. университета, 2007. – 48 с.

77. Душакова Л. А. Исполнение государственных функций как элемент системы государственного регулирования предпринимательской деятельности // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 6. – С. 306-311.

78. Еланцева О. П. Стандартизация и сертификация в социально-культурном сервисе: учебное пособие. – 2-е изд., стер. – М.: ФЛИНТА, 2012. – 138 с.

79. Зенин С. С. Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 3 (52). – С. 27-31.

80. Игнатова М. С. О содержании понятий «государственная услуга» и «государственная функция» в деятельности органов исполнительной власти // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2014. – № 4 (14). – С. 98-102

81. Исаков А. Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.Р. Исаков; СГЮА. – Саратов, 2014. – 208 с.

82. Исследование Левада-Центра: Доверие жителей России институтам власти и общества в 2013 году [Электронный ресурс]. – URL: <http://gtmarket.ru/news/2013/10/08/6297> (дата обращения: 15.03.2016)

83. Исследование удовлетворенности потребителя качеством продукта или услуги. – URL: [ra-gmc.ru/uslugi/marketing-research/udovlrvorennost/](http://ra-gmc.ru/uslugi/marketing-research/udovlrvorennost/)

84. Кайль Я. Я. О необходимости стандартизации (регламентации) государственных и муниципальных услуг // Власть. – 2011. – № 7. – С. 126-130.

85. Кайль Я. Я. Повышение результативности управления субъектом РФ на основе развития сферы предоставления государственных услуг // Актуальные социально-экономические и политические проблемы России: форсайт-анализ: межвузовский сборник научных трудов / Автоном. некоммерч. орг. высш. профес. образования Владим. ин-т бизнеса; [редкол.: Ю.А. Дмитриев и др.]. – Владимир : ВИБ, 2011. – С. 35-41.

86. Качество услуги с точки зрения потребителя: Электронная онлайн библиотека [Электронный ресурс]. – URL: <http://banauka.ru/5654.html> (дата обращения: 15.03.2016)

87. Кириенко Г. С. Административный регламент как нормативный правовой акт: проблемы применения // Административное право и процесс. – 2012. – № 5. – С. 15-18.

88. Киселева Н. В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2008. – 17 с.

89. Ключевое звено: восприятие [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.metaphor.Ru/er/serv/serv\\_05.xml](http://www.metaphor.Ru/er/serv/serv_05.xml) (дата обращения: 15.03.2016)

90. Костина С. Н. Современные проблемы оценки качества оказания государственных услуг (на примере УрФО) // Вопросы управления. – 2016. – № 2. – С. 49-57.

91. Кулдыбаева И. У. К вопросу о сущности государственных услуг // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2013. – № 2 (13). – С. 103-104.

92. Латыпова Л. В. Методики оценки качества предоставляемых услуг [Электронный ресурс]. – URL: [http://moe-obrazovanie.ru/edu/library/metodiki\\_otcenki\\_kachestva\\_predostavlyaemih\\_uslug\\_211011.html](http://moe-obrazovanie.ru/edu/library/metodiki_otcenki_kachestva_predostavlyaemih_uslug_211011.html) (дата обращения: 15.03.2016)

93. Ломовцева О. А., Щедрина О. И. Методолого-методическое обеспечение стандартов качества услуг, предоставляемых населению муниципального образования // Научные ведомости. – 2008. – № 10 (50). – С. 161-167.

94. Лукина В. А. Государственные услуги в РФ и за рубежом: монография. – Москва, 2011. – 148 с.

95. Лукина В. А. Социальная сущность и качество услуг организациям и населению, оказываемых органами государственного и муниципального управления (Социологический анализ) [Электронный ресурс]. – URL: <http://cheloveknauka.com/sotsialnaya-suschnost-i-kachestvo-uslug-organizatsiyam-i-naseleniyu-okazyvaemyh-organami-gosudarstvennogo-i-munitsipalnog#ixzz41YVu0VjD> (дата обращения: 09.05.2016)

96. Лунев А. Н., Пугачева Н. Б. Научно-методические рекомендации по оценке качества и доступности государственных и муниципальных и муниципальных услуг // Общество: политика, экономика, право. – 2013. – № 4. – С. 15-26.

97. Мазурин С. Ф., Бацвин Н. С. Административное право. – СПбУТУиЭ, 2012, – 381 с.

98. Малый А. Ф. Функции органов государственной власти: институционализация правовой категории // Ученые записки Казанского университета. – 2012. – № 4(154). – С. 55.

99. Международный стандарт ИСО 8402-94 «Управление качеством и обеспечение качества. Словарь» [Электронный ресурс]. – URL: [www.gosthelp.ru/text/ISO 8402 94Upravleniekaches.htm](http://www.gosthelp.ru/text/ISO_8402_94Upravleniekaches.htm) (дата обращения: 10.09.2015)
100. Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб. / под общ. ред. проф. В.Б. Зотова. – Москва: РМА, 2014, – 512 с.
101. Мигин С. Властные полномочия и государственные услуги // Общество и экономика. – 2009. – № 8-9. – С. 179-186.
102. Мирзоян Н. С. Оценка качества предоставления государственных и муниципальных (муниципальных) услуг // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2010. – № 2. – С. 217-223.
103. Мицкевич Л. А. Представление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). – Москва: Волстер Клувер, 2007.
104. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации – Москва, 2008. – 321 с.
105. Морозова Е. В. Государственные услуги в предпринимательской деятельности // Представительная власть. – 2009. – № 2-3. – С. 89-90.
106. Неделько С. И. Понятие государственной услуги как категории государственного управления // Известия ВУЗов. Поволжский регион. – Общественные науки. – 2008. – № 3. – С. 3-11.
107. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. – Том 1. Теория государства. – М.: Зерцало, 1998. – 197 с.
108. Окрепилов В. В. Повышение качества государственных и муниципальных услуг посредством внедрения систем менеджмента качества // Теория и философия хозяйства. – 2012. – № 6. – С. 9-12.
109. Оксфордский толковый словарь по психологии /Под ред. А.Ребера. [Электронный ресурс]. – URL: <http://vocabulary.ru/dictionary/487/word/ozhidanie> (дата обращения: 15.09.2016)

110. Осташков А. В., Неделько С. И., Матюкин С. В. Мониторинг в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления. – М.: Издательство Экслибрис Пресс. 2008, – 321 с.

111. Официальный сайт государственных программ РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://programs.gov.ru/> (дата обращения: 15.12.2015)

112. Официальный сайт Министерства экономического развития России // [Электронный ресурс]. – URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/admReform/standarts/indexdocs> (дата обращения: 09.11.2016)

113. Перцов Л. В. Подходы к стандартизации качества услуг и работ // Бюджет. – 2011. – № 9. – С. 80-83.

114. Пономарева Т. А., Супрягина М. С., Качество услуг: качественные параметры оценки // Маркетинг в России и за рубежом. – 2005 – URL: <http://www.mavriz.ru/articles/2005/1/3539.html> <http://finpress.ru/library/526/25255/>

115. Предводителяева М. Д., Балаева О. Н Подходы к управлению качеством услуг: фокус на потребителе // Менеджмент в России и за рубежом. – 2005. – № 2. – С. 90-100.

116. Путило Н. В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. – 2007. – № 6. – С. 3–10.

117. Пушкин В. Практики мониторинга и оценки деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://ar.gov.ru/files/library/1427296090.src.pdf> (Дата обращения: 10.11.2015)

118. Салимова Т. Современные подходы к определению содержания категории «качество» [Электронный ресурс]. – URL: [http://quality.eup.ru/MATERIALY10/modern\\_quality.htm](http://quality.eup.ru/MATERIALY10/modern_quality.htm) (дата обращения: 15.05.2015)

119. Симагина О. В. Трактовка понятия «муниципальная услуга» в системе предоставления публичных услуг в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. – 2011 – № 3. – С. 111-120.
120. Старцев Я. Ю. Система государственного управления: Политический анализ. – Екатеринбург, 2001. – 288 с.
121. Тен А. В. Лояльность потребителей как ключевой элемент устойчивости функционирования коммерческой организации // Вестник ТГУ Гуманитарные науки. Экономика. – 2010. – № 3 (83). – С. 106-110.
122. Фадеева Н. В. Методология оценки качества услуг [Электронный ресурс]. – URL: [http://vestnik.tstu.ru/rus/t\\_18/pdf/18\\_2\\_023.pdf](http://vestnik.tstu.ru/rus/t_18/pdf/18_2_023.pdf) (дата обращения: 09.09.2016)
123. Филатова Т. А. Критерии оценки качества производства и потребления услуг в сервисной организации // Российское предпринимательство. – 2013. – № 6 (228). – С. 82-87.
124. Филимонова Е. А. Юридическая природа и значение муниципальных административных регламентов // Северо-кавказский юридический вестник. – 2014. – № 3. – С. 103-107.
125. Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 3-23.
126. Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 58.
127. Харитонова О. Н. Государственная функция управления и ее оптимизация в совершенствовании общественных отношений в России: теория, практика, перспективы : автореф. дис. ... канд. юридических наук . – Санкт-Петербург, 2008. – URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/gosudarstvennaja-funkcija-upravlenija-i-ee-optimizacija-v-sovershenstvovanii.html>
128. Челенков А. П. Управление качеством сервисных продуктов [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.marketing.spb.ru/lib-mm/chelenkov.htm> (дата обращения: 03.08.2016)

129. Шаститко А. Е. Принципы разграничения функций государственного управления и публичных услуг в деятельности органов исполнительной власти и их учреждений. – М., 2001. – 100 с.

130. Шевченко В. Политическая проблема качества оказания государственных и муниципальных услуг на региональном уровне (теоретические аспекты реформирования) // Власть. – 2010. – № 12. – С. 39-42.

131. Шулакова А. А. Проблемные аспекты разграничения государственных услуг с государственными функциями // [Электронный ресурс]. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-aspekty-razgranicheniya-gosudarstvennyh-uslug-s-gosudarstvennymi-funktsiyami> (дата обращения: 09.04.2016)

132. American Public Administration: Past, Present, Future/Ed, by F.C. Mosher. The Univ. of Alabama Press, – 1975. – P. 27



## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
1. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФУНКЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ	6
1.1. Функции государства: теоретико-методологические аспекты	6
1.2. Организация и оказание государственных услуг как государственная функция	14
2. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ	28
2.1. Понятие «муниципальная функция». Характеристики административного менеджмента в органах местного самоуправления	28
2.2. Муниципальные правовые акты как одна из форм реализации менеджмента	41
2.3. Содержание и структура муниципальных правовых актов, регулирующих организацию исполнения муниципальных функций	45
2.4. Понятие «муниципальная услуга». Характеристики сервисной функции органов местного самоуправления по оказанию муниципальной услуги	50
2.5. Муниципальные правовые акты, регулирующие оказание муниципальных услуг	52
3. КАЧЕСТВО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА	70
3.1. Анализ современных подходов к понятию «качество предоставления государственных и муниципальных и муниципальных услуг»	70
3.2. Оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг	86

3.3. Совершенствование оказания государственных и муниципальных услуг	98
Заключение	113
Библиографические ссылки	119

Научное издание

**ФУНКЦИИ И УСЛУГИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Монография

Авторы:

**Воронина** Людмила Ивановна

**Костина** Светлана Николаевна

**Томильцев** Алексей Витальевич

Ответственный за выпуск *С. В. Кульпин*

Редактор *Е. В. Кеммет*

Компьютерная верстка *Е. В. Кеммет*

Подписано в печать 27.03.2017  
Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Times.  
Уч.-изд. л. 6,7. Усл. печ. л. 7,9 п.л. Тираж 500 экз. Заказ 98

Издательство Уральского университета  
620000, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4

Отпечатано в типографии ИГУП УрФУ  
620000, Екатеринбург, пр. Ленина, 13Б  
Тел.: + 7 (343) 371-10-03, 371-56-04  
Факс: +7 (343) 371-56-04  
E-mail: igup@urfu.ru